Croissance économique

Transports

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

PROGRAMMES DE TRANSPORTS

Rapport du Groupe d'étude
au Groupe de travail
chargé de l'examen des
programmes

Septembre 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-50/6-1985F au Canada: 21,75 $
ISBN 0-660-91630-4 à l'étranger: 26,10 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	i
MANDAT	1
COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE	13
SOMMAIRE	17
PARTIE 1 - SITUATION	23
Introduction	23
Politiques - Contexte	29
Organisation de l'examen	32
PARTIE 2 - APERÇUS ET PROFILS DE PROGRAMMES	37
RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE	37
Aperçu	37
Commission canadienne des transports	41
Coordination de la réglementation du transport routier	52
RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ	57
Aperçu	57
Réglementation de la sécurité aérienne	63
Médecine aéronautique civile	75
Réglementation de la sécurité maritime - Gros navires	82
Réglementation de la sécurité maritime - Petits bâtiments et embarcations de plaisance	93
Réglementation de la sécurité maritime - Brevets du personnel	97
Réglementation de la sécurité maritime - Urgences autres que les opérations de recherche et de sauvetage	102
Réglementation de la sécurité des transports de surface - Chemins de fer	107

Réglementation de la sécurité des transports de surface - Véhicules automobiles	113
Transport des marchandises dangereuses	120
ENQUÊTES SUR LES ACCIDENTS	129
Aperçu	129
Enquêtes sur les accidents et Inspecteur général, Sécurité des transports	131
OPÉRATIONS DE TRANSPORT AÉRIEN	139
Aperçu	139
Taxe de transport aérien	144
Aviation civile	152
Opérations aéroportuaires	166
Infrastructure de transport aérien dans le Nord du Québec	187
Prévisions pour les activités de l'aviation	190
GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE	195
Aperçu	195
Recherche et sauvetage en mer	202
Aides à la navigation maritime	207
Déglaçage	215
Systèmes et services de trafic maritime	221
PORTS	227
Aperçu	227
Ports	229
SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS	239
Aperçu	239
Subventions aux services voyageurs de VIA	242
Subventions aux services voyageurs des compagnies de chemin de fer par la CCT	253

TRANSPORT DU GRAIN	257
Aperçu	257
Transport du grain	261
SERVICES FERROVIAIRES MARCHANDISES	271
Aperçu	271
Services ferroviaires marchandises	275
Subventions aux embranchements ferroviaires	278
Essai et évaluation des chemins de fer de Terre-Neuve	283
DÉPENSES DE TRANSPORT POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	289
Aperçu	289
Dépenses de transport pour le développement économique (Routes)	291
Dépenses de transport pour le développement économique (Transports urbains)	296
AIDE AU TRANSPORT MARITIME	301
Aperçu	301
Aide au transport maritime	301
Pistes d'atterrissage sur la côte du Labrador	317
ROUTES, PONTS, ÉCLUSES ET BARRAGES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	325
Aperçu	325
TPC - Programme de transports de surface - Routes	327
Routes du Nord et établissement d'infrastructures	331
Ponts	335
TPC -Transport maritime et génie connexe - Écluses et barrages	340
RECHERCHE EN TRANSPORTS	345
Aperçu	345
Recherche en transports	349

AUTRES PROGRAMMES DE TRANSPORTS 355

Aperçu 355
Transport des personnes handicapées 357
Formation en transports 362
Statistiques de l'aviation 368
Pilotage 378
Ravitaillement 385
Financement de petits projets par EMR - Transports 389

PARTIE 3 - QUESTIONS CONNEXES CONCERNANT LA POLITIQUE ET LES PROGRAMMES 395

Réforme de la réglementation - Aller sans entraves 395

Questions concernant la mise en oeuvre des programmes 406

CONSULTATIONS 409

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen,le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir

prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au

Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

MANDAT

PORTÉE

L'annexe A énumère 126 programmes axés entièrement ou en partie sur le secteur des transports. Au total, ces programmes mobilisent environ 24,000 années-personnes, 3.5 milliards de dollars en dépenses de fonctionnement et d'entretien et en dépenses d'immobilisations, un milliard de dollars en subventions et en contributions. Ils se rattachent à 11 ministères et organismes. En outre, certains d'entre eux rapportent au gouvernement fédéral des recettes considérables, évaluées à 660 millions de dollars.

Le Groupe d'étude examinera la liste ci-jointe, en vue d'y apporter les additions, les modifications ou les suppressions nécessaires, et il structurera son examen de la liste finale de façon à se concentrer sur les programmes touchant :

- le transport des passagers et des marchandises en toute sécurité;
- les enquêtes sur les accidents;
- les activités relatives à la recherche et au sauvetage maritime et aérien;
- la construction, l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure et des services du réseau national de transport;
- les subventions aux services et aux éléments du réseau national de transport;
- la mise en place d'une infrastructure de transport;
- la prestation de services liés aux transports; et
- les subventions aux services liés aux transports.

Une attention toute particulière sera accordée aux programmes conjoints, c'est-à-dire les programmes financés en partie par le gouvernement fédéral et en partie par d'autres paliers de gouvernement.

ÉLÉMENTS EXTÉRIEURS

Le budget récemment déposé fait état de réductions considérables des dépenses dans le secteur des transports : 75 millions de dollars en 1985-1986 et 200 millions en 1986-1987, dont 100 millions doivent être trouvés au sein de Transports Canada.

À moins que le Groupe de travail ne l'ordonne expressément, le Groupe d'étude ne s'attardera pas aux dossiers d'Air Canada et de VIA Rail, sauf dans la mesure où ils se rattachent aux services susmentionnés.

OBJET

À partir d'une liste modifiée en conséquence, des avis et des recommandations seront formulés à l'intention du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. Il s'agit de faire en sorte que, dans le secteur des transports, les programmes gouvernementaux aient des objectifs clairement définis qui soient conséquents avec le mandat du gouvernement fédéral; que les programmes soient mieux structurés, plus efficaces, plus rentables et plus conformes aux besoins de leur clientèle; et que les programmes aient un processus décisionnel décentralisé, dans la mesure du possible, vers ceux qui sont en contact direct avec les groupes clients. Ces avis pourraient comprendre des observations sur le chapitre:

- des services du gouvernement fédéral et des provinces qui font double emploi, ainsi que des améliorations possibles des communications et de la coordination des programmes entre les gouvernements fédéral et provinciaux;
- des programmes qui pourraient être éliminés;
- des programmes qui pourraient être fusionnés;
- des programmes qui ont des objectifs valables, mais qu'un changement de formule avantagerait;
- des programmes ou des parties de programmes qui pourraient être transférés à d'autres paliers de gouvernement;

- des programmes ou des parties de programmes qui pourraient être transférés au secteur privé;
- d'un bref aperçu des mesures législatives requises pour concrétiser ces changements aux programmes; et
- d'un aperçu des ressources que supposent les changements recommandés, notamment l'augmentation des économies ou des coûts, ainsi que le nombre et le lieu des augmentations ou des diminutions de l'effectif.

MÉTHODE

Pour étayer ses conclusions, le Groupe d'étude s'efforcera d'obtenir des réponses aux trois groupes de questions et de problèmes suivants : fondement et bénéficiaires des programmes, efficacité et chevauchement, lacunes et omissions.

Fondement et bénéficiaires

- Mandat législatif relatif aux programmes de transports.
- Obligations internationales exigeant un programme fédéral de transports.
- Objectifs des programmes de transports.
- Relation entre les objectifs et les bénéficiaires.
- Principaux bénéficiaires de chaque programme de transports.
- Distribution géographique des avantages de chaque programme de transports.
- Bénéficiaires des programmes fédéraux qui sont aussi bénéficiaires de programmes provinciaux.
- Contributions des bénéficiaires au coût d'un programme donné de transports.

Efficacité et chevauchement

- Programmes qui sont particulièrement fastidieux pour les bénéficiaires sur le plan de la paperasserie et des retards.

- Programmes ou parties de programmes qui pourraient être offerts plus efficacement à l'échelle provinciale ou municipale.

- Programmes ou parties de programmes qui pourraient être offerts plus efficacement par le secteur privé.

- Programmes ou parties de programmes pour lesquels la sécurité et l'efficacité sont inversement interreliées.

- Programmes ou parties de programmes qu'il serait préférable de confier à d'autres ministères.

- Programmes ou parties de programmes qui ne sont pas directement reliés au transport public.

Lacunes et omissions

- Programmes de dépenses directes ou de dépenses fiscales dont il y aurait lieu de tenir compte dans le présent examen, mais qui ne figurent pas dans la liste de l'annexe A du présent mandat.

AUTRES EXAMENS DE PROGRAMMES - LIAISON

Plusieurs de ces programmes ont déjà été examinés par d'autres groupes d'étude, comme l'indiquent les annotations de l'annexe. Le Groupe d'étude sur les programmes de transports s'occupera d'effectuer les renvois et les consultations nécessaires, de sorte que les membres du Groupe de travail seront informés des résultats des travaux antérieurs. Lorsque des recommandations additionnelles sembleront justifiées, le Groupe d'étude sur les programmes de transports les expliquera en détails et, dans la mesure du possible, des observations complémentaires du chef de l'autre groupe d'étude intéressé seront incluses.

DOCUMENT DE CONSULTATION - LIAISON

Le ministre des Transports a publiquement annoncé son intention de publier, d'ici la fin de juin, un document sur une nouvelle loi nationale sur les transports qui réformera la réglementation économique du secteur des transports. La publication de ce document stimulera la discussion et la consultation entre le secteur privé et le ministre sur d'éventuelles options. Bien que le Groupe d'étude voudra indéniablement examiner et mesurer l'incidence de ce document sur son examen, sa principale tâche sera d'informer le Groupe de travail ministériel conformément aux critères énoncés dans les paragraphes précédents.

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Le Groupe d'étude sera dirigé par un haut fonctionnaire du gouvernement fédéral de niveau EX-4, qui a été nommé en consultation avec Transports Canada. Ce ministère sera le plus touché par le présent examen des programmes. Le chef du Groupe rendra compte tant au conseiller du secteur public qu'au conseiller de liaison avec le secteur privé, lesquels secondent le président du Groupe de travail. Le chef du Groupe d'étude sera épaulé par des fonctionnaires en détachement et par des représentants du secteur privé approuvés par le Comité consultatif du secteur privé. Le Groupe d'étude, ou son chef, rencontrera les conseillers du secteur public et du secteur privé à leur demande.

PROGRAMME DE TRAVAIL

Compte tenu du nombre de programmes qui tombent dans la catégorie générale des transports, il paraît souhaitable d'attribuer des tâches précises à des sous-groupes chargés de sujets particuliers. À cette fin, le Groupe d'étude présentera à l'examen du Groupe de travail ministériel un plan de travail détaillé indiquant les sous-groupes qui seront formés.

PRÉSENTATION DU RAPPORT

Le Groupe d'étude s'efforcera de présenter ses conclusions préliminaires au Groupe de travail ministériel d'ici au 9 septembre 1985. En outre, le Groupe de travail recevra, à toutes les réunions régulières, de brefs rapports sur l'état d'avancement des travaux.

COMMUNICATIONS AVEC LES MINISTÈRES

Les ministres des ministères directement touchés par le présent examen seront prévenus des programmes de leur compétence qui seront examinés.

ANNEXE A

PROGRAMMES DE TRANSPORTS

MIN	NP	TITRE
AINC	86	ROUTES DU NORD - ÉTABLISSEMENT D'INFRASTRUCTURES
AINC	112	ENTENTE CANADA - T.N.-O. - RÉFECTION DE ROUTES
*AVMS	6	PONTS JACQUES-CARTIER ET CHAMPLAIN
*CCT	2	SUBVENTIONS AUX TRANSPORTEURS AÉRIENS RÉGIONAUX
*CCT	12	RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT PAR EAU
CCT	13	ANALYSE DE L'EXPLOITATION ET DES TARIFS
CCT	15	RECHERCHE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS
*CCT	20	RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT AÉRIEN
*CCT	30	RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT PAR VÉHICULE À MOTEUR
*CCT	40	ANALYSE ÉCONOMIQUE DES CHEMINS DE FER
*CCT	45	SÉCURITÉ FERROVIAIRE
*CCT	50	SUBVENTIONS AUX EMBRANCHEMENTS FERROVIAIRES
CCT	55	SUBVENTIONS AUX SERVICES VOYAGEURS - CHEMINS DE FER
*EC	95	REMPLACEMENT - PONTS PUBLICS SUR LES CANAUX
*EMR	213	FINANCEMENT DES PETITS PROJETS - TRANSPORTS
*PCA	1	PORTS CANADA
SBSC	17	MÉDECINE AÉRONAUTIQUE CIVILE
*SC	999	CENTRE DES STATISTIQUES DE L'AVIATION
TC	1	TAXE DE TRANSPORT AÉRIEN
TC	2	CARRIÈRES EN AÉRONAUTIQUE
*TC	3	SÉCURITÉ DE LA NAVIGATION AÉRIENNE
*TC	4	CERTIFICATS D'EXPLOITATION ACCORDÉS AUX TRANSPORTEURS AÉRIENS
TC	6	INFORMATION ET ÉDUCATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ AÉRIENNE
TC	8	SERVICE D'ALERTE, DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE
*TC	9	CONTRÔLE DE LA CIRCULATION AÉRIENNE
*TC	10	SERVICES DE CONTRÔLE RÉGIONAUX ET TERMINAL D'AÉROPORT
*TC	11	EXPLOITATION DE L'ESPACE AÉRIEN
*TC	12	RÉSERVATION DE L'ESPACE AÉRIEN
TC	13	MODÈLE DE PRÉVISION POUR LES ACTIVITÉS DIRECTES DE L'AVIATION
TC	14	DÉLIVRANCE DES LICENCES AU PERSONNEL DE L'AVIATION

TC	15	GUIDES À L'INTENTION DES CANDIDATS AUX EXAMENS DE LICENCES AÉRONAUTIQUES - GUIDES D'ÉTUDE ET DE RÉFÉRENCE
TC	16	COURS À L'INTENTION DES INSTRUCTEURS DE VOL
TC	17	EXAMENS EN VUE D'UNE LICENCE DE PILOTE OU DE MÉCANICIEN D'AVIATION
TC	22	REGISTRE DES AÉRONEFS
TC	23	SERVICES D'INFORMATION AÉRONAUTIQUE
TC	25	MISE EN APPLICATION DE LA RÈGLEMENTATION AÉRIENNE
*TC	26	NAVIGABILITÉ DES AÉRONEFS
TC	27	LANCEMENT DE BALLONS AVEC OU SANS ÉQUIPAGE
TC	28	NORMES ET GUIDES DES ÉPREUVES DE VOL
TC	29	SAUT EN PARACHUTE
TC	30	INSPECTION DES AIDES À LA NAVIGATION AÉRIENNE
*TC	31	STATIONS D'INFORMATION DE VOL
*TC	32	INSTALLATIONS AÉROPORTUAIRES
TC	33	ÉCRASEMENTS, INCENDIES ET SAUVETAGES
TC	34	PROGRAMMES DE COMMERCIALISATION AÉROPORTUAIRE
TC	35	MODÈLES RÉDUITS D'ACTIVITÉS AÉROPORTUAIRES
TC	36	SÛRETÉ AÉROPORTUAIRE
*TC	37	PROGRAMMES DE SERVICES AÉROPORTUAIRES
TC	39	BRISE-GLACES
TC	40	RAVITAILLEMENT
*TC	43	EXAMENS ET CERTIFICATS À L'INTENTION DES MÉCANICIENS DE MARINE
*TC	44	EXAMENS ET CERTIFICATS À L'INTENTION DES CAPITAINES, DES CAPITAINES EN SECOND ET DES MEMBRES D'ÉQUIPAGE DE NAVIRES
TC	45	RÉGULARISATION DU NIVEAU D'EAU DU LAC ONTARIO
*TC	46	AIDES À LA NAVIGATION MARITIME
TC	47	AIDES RADIOÉLECTRIQUES À LA NAVIGATION MARITIME
*TC	48	FEUX ET SIGNAUX DE NAVIGATION
TC	49	NAVIGATION HIVERNALE SUR LE FLEUVE SAINT-LAURENT
TC	50	PRÉVISIONS SUR LE NIVEAU DES EAUX DANS LE FLEUVE SAINT-LAURENT
TC	51	NAVIGATION SUR LE FLEUVE SAINT-LAURENT ET SUR LA RIVIÈRE SAGUENAY
*TC	56	RÈGLEMENTS SUR LA POLLUTION PAR LES NAVIRES
*TC	58	RÉGLEMENTATION DES PETITES EMBARCATIONS
*TC	59	SERVICE DE RADIOCOMMUNICATIONS MARITIMES
*TC	60	ENQUÊTES SUR LES SINISTRES ET ACCIDENTS MARITIMES
*TC	61	BULLETINS DE SÉCURITÉ MARITIME DE NAVIGATION
TC	62	SERVICES MARITIMES DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE

*TC	63	NAVIRES ET ÉQUIPEMENT ÉLECTRONIQUE
*TC	64	NORMES RELATIVES AUX SYSTÈMES DE SURVIE À BORD DES NAVIRES
*TC	65	SERVICE DU TRAFIC MARITIME/GESTION DU TRAFIC MARITIME
*TC	66	BULLETINS D'INFORMATION
*TC	67	INSTALLATIONS MARITIMES PUBLIQUES
TC	68	RÈGLEMENT SUR LE TRANSPORT MARITIME
TC	69	URGENCES EN MER
TC	70	CAISSE DE RÉCLAMATIONS DE LA POLLUTION MARITIME
TC	71	ADMINISTRATIONS DE PILOTAGE
TC	72	PROGRAMME D'AIDE AUX CONSTRUCTEURS DE NAVIRES (PACN)
*TC	73	SERVICES DE TRAVERSIERS
TC	74	ADMINISTRATION DU PONT BLUE WATER
TC	75	TRANSPORT DU GRAIN
TC	76	COORDINATION DU TRANSPORT DU GRAIN
TC	77	SERVICES FERROVIAIRES MARCHANDISES
TC	78	SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS
TC	79	DÉPLACEMENT DE LIGNES ET CROISEMENTS DE CHEMIN DE FER
*TC	89	ESSAIS DE VÉHICULES AUTOMOBILES
TC	90	AIDE FINANCIÈRE AUX TRANSPORTS URBAINS
TC	91	TRANSPORT DES PERSONNES HANDICAPÉES
*TC	92	RÈGLEMENTS TOUCHANT LE TRANSPORT DES MARCHANDISES DANGEREUSES
TC	93	INSPECTION DU TRANSPORT DES MARCHANDISES DANGEREUSES
TC	94	CANUTEC
TC	95	PROGRAMMES DE FORMATION POUR EMPLOYÉS DE LA SÉCURITÉ
*TC	96	PROGRAMMES UNIVERSITAIRES - TRANSPORTS
*TC	98	PISTES D'ATTERRISSAGE SUR LA CÔTE DU LABRADOR
*TC	99	AIDE FINANCIÈRE À LA CONSTRUCTION ET À L'EXPLOITATION DES AÉROPORTS NON FÉDÉRAUX
*TC	100	CONSTRUCTION D'UNE INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT AÉRIEN DANS LE NORD DU QUÉBEC
*TC	102	RECHERCHE - PROJET D'ÉLECTRIFICATION DES CHEMINS DE FER
TC	104	PROGRAMME DE RENFORCEMENT ET D'AMÉLIORATION DES ROUTES DES PROVINCES DE L'ATLANTIQUE
TC	105	ENTENTES FÉDÉRALES-PROVINCIALES SUR LES ROUTES
TC	108	AIDE FINANCIÈRE À L'AMÉLIORATION DES INSTALLATIONS PORTUAIRES
TC	210	SUBVENTIONS AUX PROVINCES POUR LES SERVICES DE TRAVERSIERS

TC	220	ABANDONS D'EMBRANCHEMENTS
TC	225	ACQUISITION ET LOCATION DE WAGONS TRÉMIES
TC	230	ESSAI ET ÉVALUATION DES CHEMINS DE FER DE TERRE-NEUVE
TC	235	SERVICES FERROVIAIRES DE BANLIEUE
TC	240	SÉCURITÉ ET CONSOMMATION DE CARBURANT DES VÉHICULES AUTOMOBILES
TC	245	NORMES ET RECHERCHES RELATIVES À LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE
TC	250	PLANIFICATION ET OPÉRATIONS RÉGIONALES
TC	255	ENTENTES AUXILIAIRES SUR LE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS
TC	260	PONT VICTORIA JUBILEE
TC	300	EXPANSION DES VOIES MARITIMES
*TC	305	SERVICES DU TRAFIC MARITIME (STM)
*TC	310	RÉGLEMENTATION DES VÉHICULES À COUSSIN D'AIR
*TC	315	RÉGLEMENTATION DU PERSONNEL
*TC	320	RÉGLEMENTATION CONCERNANT LES NAVIRES
*TC	325	RÉGLEMENTATION CONCERNANT L'INSPECTION DES RADIOS DE NAVIRES
*TC	330	PROTECTION DES EAUX NAVIGABLES
TC	400	ÉVÉNEMENTS AÉRONAUTIQUES SPÉCIAUX
*TC	405	ENREGISTREMENT DES AÉRONEFS
*TC	410	SERVICES ET INSTALLATIONS AÉROPORTUAIRES
*TC	425	AIDES À LA NAVIGATION AÉRIENNE
*TC	500	INSPECTEUR GÉNÉRAL - SÉCURITÉ DES TRANSPORTS
*TC	515	RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS
*TC	600	BUREAU CANADIEN DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE
*TC	999	COORDINATION DE LA RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT ROUTIER
TPC	118	TRANSPORT MARITIME ET GÉNIE CONNEXE - ÉCLUSES ET BARRAGES
*TPC	120	TRANSPORT MARITIME ET GÉNIE CONNEXE - PLANIFICATION ET CONTRÔLE DES PROGRAMMES (TPC 118 ET TPC 119)
*TPC	121	PROGRAMME DE TRANSPORTS DE SURFACE - ROUTES
*TPC	122	PROGRAMME DE TRANSPORTS DE SURFACE - PONTS

* L'analyse des programmes tiendra compte de celles faites antérieurement par d'autres groupes d'études.

Nota :

1. Le Groupe d'étude n'a pas examiné les programmes TC-2 et TC-72.

2. Le Groupe d'étude a examiné en outre les programmes

   - du Collège de la Garde côtière canadienne (CGCC) et

   - de l'Institut de formation de Transports Canada (IFTC).

   et a dressé des profils s'y rapportant.

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Chef : M. L.G. Potvin
Directeur exécutif
Comité des transports aériens
Commission canadienne des transports

Chef adjoint : M. R.M. Soberman
Directeur
Joint Program in Transportation
University of Toronto/York University

ÉQUIPE PERMANENTE

M. G.P. Létourneau
Directeur général
Programmes auxiliaires et politiques de la Catégorie de la gestion
Commission de la Fonction publique du Canada

M. D.J. MacDougall
Directeur
Transportation Policy
Department of Transportation
Gouvernement de la Nouvelle-Écosse

M. E.J. O'Brien
Directeur
Transportation Division
Department of Transportation
Gouvernement de Terre-Neuve

MEMBRES DU COMITÉ SPÉCIAL

M. R.T. Beckwith
Président
Ligue canadienne de transport industriel

M. J.P. Cadieux
Sous-commissaire
Planification, politique et administration
Service correctionnel Canada

M. A. Elliot
Gestionnaire
Distribution Planning
Potash Corporation of Saskatchewan

M. K.W. Foley
Président et principal administrateur
Urban Transportation Development Corp.

M. J. Gratwick
Directeur
Canadian Marine Transportation Centre

M. K.T. Hepburn
Sous-ministre adjoint
Télécommunications et informatique
Ministère des Communications

M. N.A. Irwin
Président
IBI Group Consultants Ltd.

M. N.A. Kasianchuk
Sous-ministre adjoint
Transportation Policy
Gouvernement de la Colombie-Britannique

M. J.D. Leitch
Président
Upper Lakes Shipping International Inc.

M. J.K. Leslie
Chef, Transport
CP Rail

M. J.R. McCaig
Président et principal administrateur
Trimac Transporation Management Ltd.

M. B.F. Murphy
Président
SaTel Consultants Ltd.

M. J.W. Robson
Corporate Development
Fednav Limitée

M. P.C. Wallis
Vice-président
Law and Government Relations
Pacific Western Airlines Ltd.

SOUTIEN PROFESSIONNEL

M. J. Fisher
Gestionnaire, Évaluation des programmes
Transports Canada

M. P.F. Heenan
Administrateur, Évaluation des programmes
Ministère de la Défense nationale

M. E.E. Hopkin
Directeur, Transport et manutention du grain
Transports Canada

M. L.H. Kom
Chef de l'analyse des politiques et des relations parlementaires
Direction de l'analyse des politiques
Bureau du Commissaire aux langues officielles

M. A.G. Mozes
Chef, Économique, Recherche socio-économique
Commission canadienne des transports

M. H.H. Whiteman
Chef, Service du trafic maritime
Transports Canada

SOUTIEN ADMINISTRATIF

M^{me} P. Hopkins
Adjointe principale
de ressourcement, p.i.
Portefeuille du développement
social (B)
Commission de la Fonction
publique du Canada

M^{me} J.F. Charette
Adjointe administrative
Bureau du Conseil privé

M^{me} R. Raymond
Secrétaire du Directeur général
Programmes auxiliaires et
politiques de la Catégorie
de la gestion
Commission de la Fonction publique
du Canada

M^{me} C.B. Cherryholme
Coordonnatrice
Services de traitement de textes
Bradson Personnel Services Inc.

M^{me} H.C. Lalonde
Opératrice principale
Services de traitement de textes
Victor Temporary Services

SOMMAIRE

Le présent rapport résume les travaux du Groupe d'étude sur les programmes de transports. Le Groupe a examiné 126 programmes du gouvernement fédéral auxquels des dépenses nettes d'environ 2.9 milliards de dollars et 20,544 années-personnes ont été affectées pour l'exercice 1985-1986.

Le Groupe d'étude avait pour mission première de déterminer s'il convient de maintenir ces programmes et, lorsqu'il était jugé nécessaire de le faire, d'examiner leur exécution. Il a accordé toute la considération voulue aux dépenses et à la réduction des obstacles que posent les programmes fédéraux à l'efficacité ou à la capacité d'adaptation du secteur privé.

Dans le secteur des transports comme dans tout autre, ce n'est qu'à la lumière de la politique gouvernementale que l'analyse rationnelle de la participation du gouvernement peut être faite. Le Groupe d'étude a donc tenu compte de l'évolution du contexte des politiques telle qu'elle ressort principalement du document du ministre des Transports sur la réforme de la réglementation économique et du budget fédéral de mai 1985.

La partie 1 du rapport situe les objectifs du Groupe d'étude, l'importance des transports dans l'économie canadienne, la nature et l'étendue de la participation du gouvernement fédéral dans le secteur des transports et l'évolution du contexte des politiques.

La partie 2 fournit les données et les renseignements sur lesquels sont fondées les conclusions. Les programmes dont les objectifs se ressemblent sont traités dans un aperçu puis dans des profils de programmes plus détaillés.

La partie 3 porte sur un certain nombre de questions connexes se rapportant à la politique et aux programmes, entre autres sur les changements proposés à la réglementation.

Pour en arriver à ses conclusions, le Groupe d'étude s'est fondé sur six grands principes.

- Les divers modes de transport qui se font concurrence doivent être traités équitablement pour ce qui est des subventions, de la proportion des coûts recouvrés et du niveau de service assuré ou financé par le gouvernement fédéral.

- Les subventions de l'État à des transporteurs choisis ne doivent pas nuire aux concurrents non subventionnés en les privant de rentrées raisonnables ou de stimulants propres à les inciter à améliorer leurs produits et leurs services.

- Lorsqu'un service de transport est un service public commandé et qu'il faut le subventionner, seul le moins coûteux de tous les modes rivaux doit être choisi, et les services fournis doivent être remboursés au prix du marché.

- Il faut considérer toutes les dépenses et tous les règlements du gouvernement fédéral dans le secteur des transports en regard des avantages qui en découlent pour le public, et tenir les consultations voulues avec le secteur privé.

- Avant de se départir de biens, le gouvernement fédéral doit tenir compte de leur valeur.

- Les réductions à des programmes fédéraux qui portent sur des services publics doivent s'accompagner de réductions correspondantes du personnel interne et des ressources connexes.

La liste détaillée des propositions du Groupe d'étude se trouve dans le corps du rapport. Voici toutefois en résumé les principales conclusions :

- Les coûts de trois grands groupes de programmes, soit les services ferroviaires voyageurs, la Garde côtière canadienne et le transport aérien, représentent 64 % du coût total de tous les programmes examinés par le Groupe d'étude. Ce sont les groupes de programmes à l'égard desquels des décisions difficiles s'imposent pour rationaliser les dépenses de transport.

- Les coûts des services ferroviaires voyageurs sont disproportionnés avec les besoins réels du public. Il conviendrait d'envisager des politiques visant à éliminer presque toutes les subventions publiques accordées à ces services et d'entreprendre à cette fin un programme intégré et dynamique d'information du public, de réduction des coûts et de majoration des droits exigibles des usagers, selon le coût réel du service public fourni. Dans les quelques cas où le service est fourni à des collectivités véritablement isolées, le service ferroviaire voyageurs devrait être subventionné seulement s'il ne peut pas être démontré que des services de transport par avion ou par autocar peuvent être fournis avec des subventions moindres.

- Le gouvernement fédéral pourrait réduire sa participation à l'exploitation des aéroports et profiter activement de toutes les occasions de se dessaisir d'aéroports fédéraux ou d'en confier la gestion à des autorités locales.

- Toutes les dépenses de transport liées aux services à l'aviation civile et aux aéroports pourraient être recouvrées en exigeant des usagers et des passagers de nouvelles redevances basées sur les coûts réels du service public offert.

- Pour ce qui est de l'aide au transport maritime, notamment dans la région de l'Atlantique, le public a été amené à s'attendre à un certain niveau de service à très bas prix, quelque coûteux et peu économique que soit le service. Il s'impose de réduire sensiblement les dépenses nettes en menant un programme vigoureux d'information du public, de réduction des coûts, d'établissement de droits d'utilisation réalistes, et en passant à des modes de transport moins coûteux, comme le transport aérien.

- Les programmes relatifs à la Garde côtière canadienne demeurent les plus coûteux, même après avoir apporté toutes les réductions des dépenses recommandées dans le présent examen. Il est proposé de constituer un groupe de travail spécialisé composé d'experts des secteurs public et privé, qui aurait pour mission d'examiner le

mandat et les tâches de la Garde côtière et de dégager des mesures précises pour réduire le coût des programmes et accroître les recettes.

- En ce qui concerne le transport du grain, il faudrait s'efforcer d'en arriver à un système de distribution et de manutention fondé sur les principes commerciaux, selon lequel les subventions seraient versées non pas aux compagnies de chemin de fer, mais directement aux agriculteurs, c'est-à-dire aux producteurs. Ces derniers pourraient ainsi recourir au service de transport par camion ou par rail le meilleur marché, sans contraintes excessives. De cette façon, une fois que les compagnies de chemin de fer auront recouvré les capitaux investis dans le matériel et dépensés pendant le gel du taux du Nid-de-Corbeau, les taux ferroviaires devraient refléter les coûts réels d'acquisition du matériel et de remise en état des embranchements, de sorte que la participation du gouvernement ne serait plus nécessaire.

- Lorsque, dans le cadre d'un programme de transports quelconque, le gouvernement fédéral impose un service public à un transporteur ou à un autre élément du réseau de transport, il devrait prévoir un remboursement au prix du marché.

- Aucun règlement nouveau ou modifié ne devrait être promulgué à moins qu'il ne serve nettement l'intérêt public et des lignes directrices strictes devraient être énoncées pour limiter les interventions des conseillers juridiques responsables de l'application de la Loi sur les textes réglementaires.

- Sauf dans des cas exceptionnels, le gouvernement fédéral ne devrait financer aucune amélioration de l'infrastructure ou des services à moins qu'une analyse coûts-avantages ne montre que les bienfaits l'emportent sur les coûts et qu'il y ait eu des consultations fructueuses avec l'industrie.

- Lorsque les gouvernements provinciaux reçoivent une aide financière pour améliorer les transports, ces améliorations devraient être négociées dans le cadre

des ententes auxiliaires ressortisant à l'Entente de développement économique et régional, en conformité avec les priorités fixées par les provinces.

- Le gouvernement fédéral devrait chercher à réduire ou à retirer sa participation à un certain nombre d'autres programmes qui se rapportent notamment à : des ponts, des tronçons de la route transcanadienne, des routes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, des écluses et des barrages de Travaux publics Canada et des services de traversiers de la région de l'Atlantique et de la Colombie-Britannique qui ne sont pas prévus dans la Constitution. À cet égard, le Bureau des relations fédérales-provinciales, en consultation avec les ministères fédéraux compétents, pourrait établir une marche à suivre concertée pour les négociations avec les provinces et les territoires, c'est-à-dire rassembler des données et des renseignements détaillés et fixer les priorités et les stratégies.

Ces conclusions débouchent sur des propositions visant l'élimination ou la compression d'un certain nombre de programmes, et l'abolition de plusieurs organismes.

La mise en application de ces propositions suscitera indéniablement un tollé. Le Groupe d'étude est d'avis que l'opposition du public à la compression des programmes découle d'un manque d'information.

En conséquence, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement fédéral envisage de mettre un accent tout particulier sur la diffusion publique des renseignements sur les coûts réels, les recettes, les tarifs, le recouvrement des coûts, les subventions et l'utilisation de tous les services de transport de marchandises et de voyageurs assurés ou financés par le gouvernement fédéral, afin de favoriser un débat public mieux informé et plus rationnel sur les principaux programmes de transports dont le financement est onéreux pour le Trésor.

PARTIE 1 : SITUATION

INTRODUCTION

Le présent rapport résume les constatations du Groupe d'étude sur les programmes de transports, lequel avait pour but principal d'examiner les programmes de transports du gouvernement fédéral en vue de déterminer s'il convient de les reconduire et, le cas échéant, de déterminer s'ils sont exécutés de façon efficace ou bien :

- s'ils seraient mieux administrés par d'autres ministères fédéraux, par d'autres paliers de gouvernement ou par le secteur privé;
- s'il conviendrait de les restreindre; ou
- s'ils pourraient être gérés avec plus d'efficacité et à meilleur compte.

IMPORTANCE DES TRANSPORTS

Au Canada, les dépenses de transport, y compris les voitures particulières, représentent de 20 à 25 % du produit national brut, soit une proportion plus grande que dans tout autre pays industrialisé. Outre l'importance des ressources qui lui sont consacrées, le transport influe considérablement sur la répartition géographique de l'activité économique et, donc, sur le développement économique régional.

Trois faits surtout expliquent l'importance relative du transport au Canada. Tout d'abord, étant donné la faible densité de la population et la grandeur du pays, marchandises et voyageurs sont transportés sur de longues distances, et le volume du trafic est plutôt modeste. Par conséquent, sauf dans les régions où la densité de la population est la plus forte, il est souvent difficile de réaliser des économies d'échelle. Autrement dit, les coûts d'infrastructure pour de vastes étendues et une population clairsemée donnent un coût unitaire de transport plus élevé qu'il ne le serait si cette même population était concentrée sur un territoire plus restreint.

Ensuite, la base économique du Canada est telle que le rendement du réseau de transport se répercute de façon toute

particulière sur l'économie du pays. Dans tout processus de production, l'importance du transport est directement liée à la valeur des produits par rapport à leur poids. Lorsqu'on transporte des produits comme le grain, le bois d'oeuvre ou d'autres ressources naturelles dont la valeur est faible par rapport au poids, il faut que les coûts de transport soient bas si l'on veut vendre la marchandise à prix compétitif sur les marchés. Comme l'économie canadienne repose en grande partie sur la vente de grandes quantités de produits dont la valeur est faible par rapport au poids, et que ces produits doivent être transportés sur de longues distances, il est reconnu depuis longtemps que l'efficacité du réseau de transport est une condition essentielle à la croissance et au développement économiques.

Enfin, outre les conséquences directes pour la vie économique du pays, on estime que les transports ont des répercussions sociales et politiques importantes sur les petites collectivités isolées, et qu'ils contribuent à réduire les disparités régionales. Cette dimension se dégage clairement des clauses de la Loi constitutionnelle et se manifeste dans les pressions que les groupes régionaux ne cessent d'exercer, en dépit des réalités économiques, en vue d'obtenir des services de transport de même qualité, aux mêmes prix, dans tout le pays. En effet, il semble que l'apport du gouvernement fédéral soit souvent dicté par des raisons ayant trait à l'emploi, plutôt que par les besoins de transport.

PARTICIPATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

À divers degrés, les gouvernements investissent dans divers éléments du réseau de transport. Ils en sont propriétaires, les exploitent, les subventionnent et les réglementent à l'échelle nationale, régionale et locale. Si les dépenses engagées dans le secteur des transports représentent une grande portion du produit national brut du Canada, de même, celles des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux sur ce chapitre correspondent à une forte part de leurs dépenses nettes.

Au gouvernement fédéral, le Budget des dépenses principal de Transports Canada et de la Commission canadienne des transports pour l'exercice 1985-1986 révèle qu'ensemble, ces deux organismes emploieront plus de 22,000 personnes, dépenseront quelque 5.5 milliards de

dollars et auront des recettes d'environ 0.7 milliard de dollars. En plus, d'autres ministères chargés du développement du Nord et des travaux publics emploient 160 autres personnes et dépensent environ 120 millions de dollars pour des programmes liés aux transports. Le rôle du gouvernement fédéral est encore plus important si l'on tient compte de sociétés de la Couronne comme Air Canada, le Canadien National, VIA Rail et CN Marine.

Certains des programmes de transports servent au gouvernement fédéral d'instruments de réglementation économique, de réglementation de la sécurité et de prévention des accidents. D'autres fournissent une aide financière directe à des groupes précis d'usagers par des subventions, à des régions particulières par des programmes de partage des coûts et à des transporteurs donnés, sous la forme d'installations et de services.

Une partie de ces activités découlent d'obligations statutaires définies dans les clauses de la Loi constitutionnelle ou dans des lois comme la Loi nationale sur les transports, la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur le transport du grain de l'Ouest. D'autres programmes ont été institués à la suite de diverses décisions spécifiques prises en rapport avec des accords fédéraux-provinciaux visant des projets donnés. En outre, des programmes entraînant des dépenses entièrement discrétionnaires ont été mis en place par suite de décisions ou de recommandations du ministre des Transports.

Le tableau 1 et la figure 1 donnent une idée de l'importance de la participation du gouvernement fédéral dans le secteur des transports. Ils indiquent le nombre d'employés affectés aux divers programmes examinés par le Groupe d'étude, ainsi que les dépenses nettes engagées par le gouvernement à leur égard. La liste complète de ces programmes figure à l'annexe A du mandat du Groupe d'étude.

À la lecture du présent résumé, il convient de garder en tête que le mandat du Groupe d'étude excluait un certain nombre de grands programmes, entre autres des programmes prévoyant des paiements importants en vertu de lois spéciales comme la Loi sur le transport du grain de l'Ouest et la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, ainsi que les programmes relatifs à

Canarctic, à l'Administration du pipe-line du Nord, etc. Les activités et les programmes ainsi exclus sont décrits en plus de détails plus loin dans le rapport. Les dépenses nettes engagées à l'égard des programmes et des activités ainsi exclus se chiffrent à environ 2.5 milliards de dollars, et viennent s'ajouter au total indiqué au tableau 1.

TABLEAU 1
Résumé des ressources affectées pour l'exercice 1985-1986 aux programmes de transports examinés par le Groupe d'étude sur les programmes de transports[1]

Programme		**Années-personnes** Nbre	**%**	**Coût net (milliers $)**	**%**
1.	Réglementation économique	515	2.5	29,840	1.0
2.	Réglementation de la sécurité	1,840	9.0	135,360	4.7
3.	Enquêtes sur les accidents	252	1.2	17,207	0.6
4.	Opérations de transport aérien[2]	10,970	53.4	591,858	20.4
5.	Garde côtière canadienne[3]	5,989	29.1	664,691	22.9
6.	Ports[4]	93	0.5	82,800	2.8
7.	Services ferroviaires voyageurs[5]	36	0.2	613,304	21.1
8.	Transport du grain	37	0.2	237,718	8.2
9.	Services ferroviaires marchandises	34	0.2	22,252	0.8
10.	Dépenses de transport pour le développement économique	6	0.0	105,888	3.6
11.	Aide au transport maritime	27	0.1	216,109	7.4
12.	Routes, ponts, écluses et barrages du gouvernement fédéral	101	0.5	116,360	4.0
13.	Recherche en transports	146	0.7	26,804	0.9
14.	Autres[6]	498	2.4	45,737	1.6
TOTAUX		**20,544**	**100.0**	**2,905,928**	**100.0**

[1] Ce tableau ne fait pas état des ressources affectées aux programmes relatifs à la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, à la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique, aux subventions au transport des marchandises à Buffalo et à l'est de cette ville, à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, à l'Administration du pipe-line du Nord, ni aux programmes administratifs internes du Ministère. Dans certains cas, les chiffres ne sont qu'une approximation basée sur certains éléments pour lesquels on dispose des données pour 1984-1985.

[2] Ces chiffres ne comprennent pas environ 50 millions de dollars de frais généraux de l'Administration de l'Air, les coûts de la flotte d'avions de transport des dignitaires et l'acquisition d'avions non destinés à Transports Canada.

[3] Ces chiffres ne comprennent pas environ 30 millions de dollars de frais généraux de l'Administration de la Marine.

[4] Ces chiffres ne tiennent pas compte de Ports Canada.

[5] Les années-personnes de VIA Rail ne sont pas comprises, mais les paiements versés à VIA le sont.

[6] Le profil de programmes de formation, qui mobilise 413 années-personnes et 37.7 millions de dollars en coûts nets, est de loin l'élément le plus important.

COÛTS DES PROGRAMMES

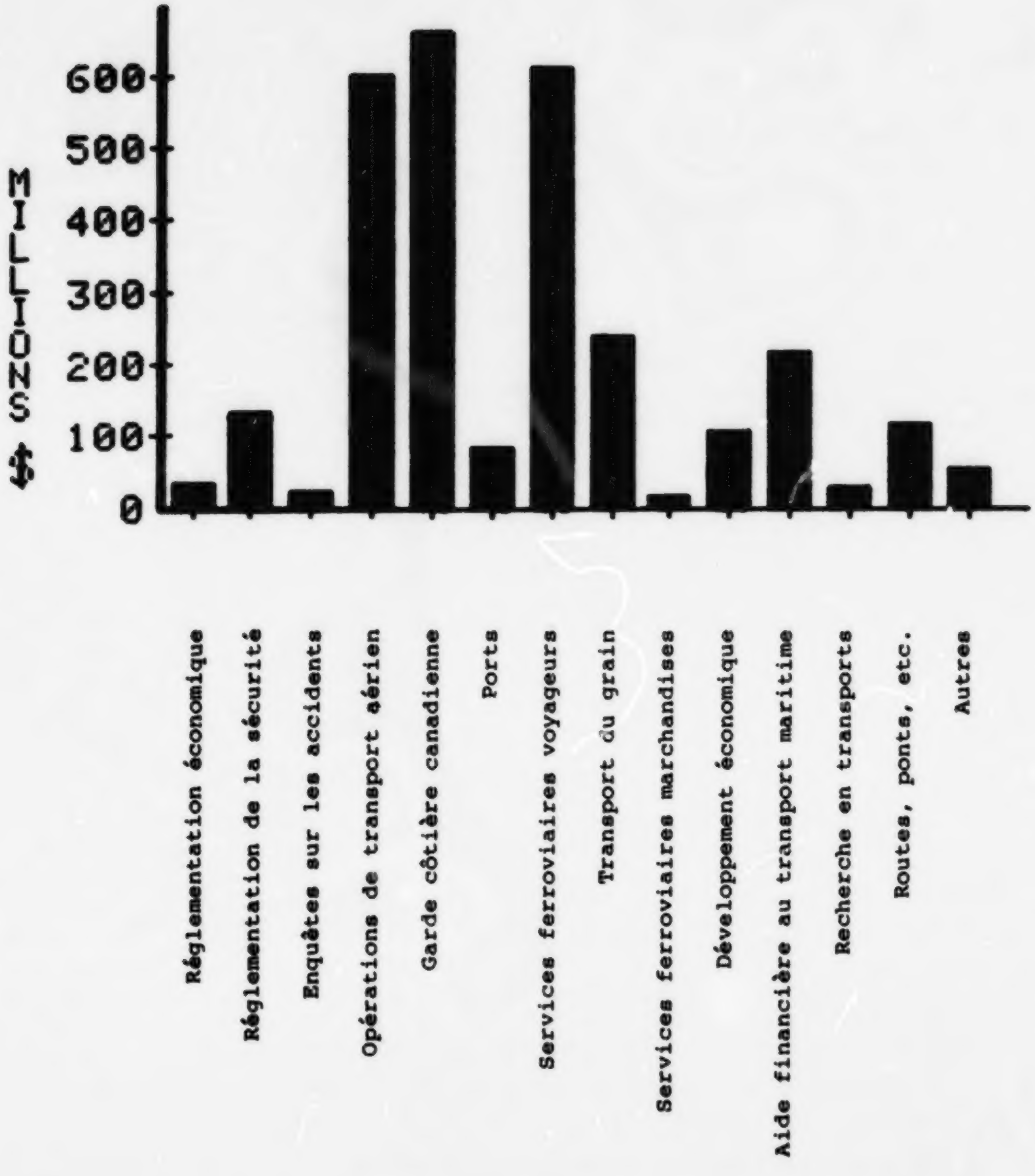


Figure 1

Ressources annuelles affectées aux programmes de transports

POLITIQUES - CONTEXTE

Le présent examen a porté sur la mise en oeuvre des programmes de transports du gouvernement fédéral, plus précisément sur leur nécessité, leur valeur, leur convenance, leur utilité et leur efficacité. Pour bien apprécier ces aspects, il faut les envisager dans le contexte de la politique générale du gouvernement dans le secteur visé. Or, à l'heure actuelle, cette politique est en train d'évoluer. Quoique la législation qui a donné lieu à la Loi nationale sur les transports de 1967 et qui a modifié d'autres lois relatives aux transports continue de faire autorité pour ce qui est des objectifs en matière de politique, il ne serait pas réaliste d'omettre les diverses initiatives mises de l'avant dernièrement. Ces mesures transparaissent dans le document législatif préliminaire du ministre des Transports intitulé Aller sans entraves, dans les récents documents budgétaires du gouvernement fédéral, dans le projet de loi à l'étude concernant les services ferroviaires voyageurs et dans l'énoncé des objectifs d'ensemble et de la réorganisation proposée du Ministère.

POLITIQUE NATIONALE SUR LE TRANSPORT

La Loi de 1967 et les modifications qui y ont été apportées par la suite ont beaucoup réduit l'intervention de l'État dans l'établissement des tarifs des divers modes de transport (sauf pour ce qui est des transporteurs aériens). Par cette loi, on reconnaissait également que les transporteurs ne devraient pas avoir à assumer les coûts entraînés par l'obligation d'assurer des services ferroviaires (marchandises et voyageurs) non rentables, et que le gouvernement fédéral devrait les prendre directement à sa charge là où le maintien de ces services est nécessaire dans l'intérêt du public. Le gouvernement a toutefois continué à jouer un rôle important dans la réglementation en ce qui concerne le contrôle des entrées sur le marché (permis d'exploitation), les acquisitions, les enquêtes sur la fixation de prix monopolistiques et déloyaux, les problèmes particuliers des expéditeurs captifs et des collectivités isolées, et dans la réglementation de la sécurité.

Au cours des dernières années, l'accent a été mis sur la réforme de la réglementation économique et la création de conditions favorisant la concurrence, au moins pour certains

services de transport. Voici ce qui est dit dans le document récent sur la politique du transport : "Les propositions pour un nouveau cadre des transports sont fondées sur une confiance accrue dans la concurrence et les forces du marché, une réduction de l'interférence gouvernementale de la réglementation ainsi que sur l'instauration d'un processus de réglementation libre et accessible".

Ce sont là des principes qui laissent entrevoir la formulation de politiques selon lesquelles on mise davantage sur la concurrence, et moins sur la réglementation gouvernementale, pour améliorer l'efficacité du réseau national de transport. Par exemple, les transporteurs désireux de s'implanter sur de nouveaux marchés n'auront qu'à prouver qu'ils sont "prêts, aptes et disposés" à le faire, au lieu de devoir satisfaire au critère "de la commodité et des besoins du public". L'accent est également mis sur l'application des principes commerciaux aux services de transport et sur le transfert au secteur privé des fonctions du gouvernement qui ne nécessitent pas l'intervention du gouvernement fédéral.

BUDGET FÉDÉRAL

Quoique les modifications de la réglementation avancées dans le document Aller sans entraves aient pour but d'accroître l'efficacité et de réduire les coûts des transports, le budget fédéral de mai 1985 met surtout l'accent sur la réduction globale du déficit national. Attendu que les programmes de transports du gouvernement fédéral contribuent largement à ce déficit, les objectifs visés dans le budget laissent entendre qu'une plus grande proportion des coûts doivent être recouvrés des usagers à mesure que ces coûts augmentent, et qu'il est nécessaire d'abandonner les services qui ne sont plus essentiels.

PROJET DE LOI À L'ÉTUDE SUR LES SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS

Les subventions versées par le gouvernement fédéral pour les services ferroviaires voyageurs constituent la plus grosse dépense discrétionnaire de transports prévue dans le budget fédéral. Elles représentent environ 600 millions de dollars du déficit de l'année en cours. Bien que le détail du projet de loi proposé n'ait pas encore été annoncé, les discussions menées avec les compagnies de chemin de fer et VIA Rail permettent de penser que la nouvelle loi amènera progressivement une réduction considérable du montant total

des subventions versées annuellement pour les services ferroviaires, et ce, grâce à une exploitation plus efficace des services, à l'établissement d'objectifs plus élevés de recouvrement des coûts et à l'élimination de certains services où il est impossible d'atteindre les objectifs financiers proposés dans un délai raisonnable.

PRIORITÉS DE TRANSPORTS CANADA

Bien que les responsabilités fondamentales du gouvernement fédéral en matière de transports découlent des obligations stipulées dans la Loi constitutionnelle et dans tout un éventail de lois et de règlements en vigueur, la gamme des programmes du Ministère s'est beaucoup élargie avec le temps, à la suite de diverses initiatives internes, d'ententes fédérales-provinciales et de directives du Cabinet. En vue de rationaliser et de consolider le rôle de Transports Canada, de nouveaux buts et objectifs, doublés d'une nouvelle structure organisationnelle, ont été proposés pour guider l'orientation future du Ministère. Cette réorganisation vise à réaliser d'importantes compressions du personnel et des dépenses sur une période de cinq ans.

Bref, un certain nombre des mesures et des rajustements internes décrits nécessitent qu'on apporte aux lois et aux règlements en vigueur des modifications que le Parlement doit encore autoriser. Toutefois, dans la mesure où les principes susmentionnés, les modifications législatives proposées, les nouveaux objectifs visés et les changements que l'on envisage d'apporter à l'organisation du Ministère cadrent avec les grandes intentions du gouvernement fédéral à l'égard des transports, il a fallu en tenir compte dans le présent examen des programmes.

ORGANISATION DE L'EXAMEN

APPROCHE

L'approche adoptée par le Groupe d'étude repose sur deux principes fondamentaux. Premièrement, le programme en cause répond-il a un besoin réel ou s'agit-il simplement d'un vestige d'une époque révolue? Si le programme a toujours sa raison d'être, peut-il être exécuté de façon plus rentable, de manière à répondre mieux aux besoins du public visé? En l'occurrence, la rentabilité s'étend aux avantages de transférer la responsabilité de certains programmes au secteur privé ou à des administrations locales susceptibles de les administrer avec une plus grande efficacité, d'éliminer ceux qui ne sont plus d'aucune utilité, de recouvrer une proportion plus grande des coûts associés à certains services fournis par le gouvernement fédéral et d'améliorer la productivité de la bureaucratie.

Deuxièment, le secteur privé, les usagers et d'autres niveaux de gouvernement essuient non seulement les répercussions directes des programmes gouvernementaux, mais souvent, aussi, les coûts indirects attribuables à des dispositions réglementaires ou à d'autres formalités obligatoires. Le second principe vise donc à ce que les programmes du gouvernement fédéral nuisent moins qu'auparavant à l'efficacité de l'industrie et n'entravent pas sa capacité de s'adapter à de nouvelles conditions.

À la lumière de ces principes, les questions suivantes ont été soulevées pour chacun des programmes examinés :

- Le programme est-il justifié compte tenu des avantages qu'il offre comparativement aux coûts qu'il entraîne?

- Si le programme a une valeur nette positive pour la société, doit-il demeurer sous le contrôle du gouvernement fédéral, ou pourrait-il être administré plus efficacement par d'autres niveaux de gouvernement ou par le secteur privé?

- Les programmes qui devraient continuer à ressortir au gouvernement fédéral relèvent-ils à l'heure actuelle du ministère le plus compétent en la matière, ou bien un autre ministère devrait-il en assumer la responsabilité première?

- Comment peut-on accroître l'efficience de la gestion d'un programme par des compressions, par le recouvrement d'une plus grande proportion des coûts et par une augmentation de l'efficacité?

PORTÉE

Le Groupe a passé en revue 126 programmes de transports du gouvernement fédéral. L'examen englobe la plupart des programmes ayant une dimension externe qu'administrent présentement Transports Canada et la Commission canadienne des transports, ainsi qu'un petit nombre de programmes de transports administrés par les ministères des Affaires indiennes et du Nord, des Travaux publics, de l'Environnement, de la Santé et du Bien-être social et par Statistique Canada. Dans l'ensemble, les activités d'administration, de formulation de politiques et de coordination des ministères, qui ne procurent pas au public des produits précis, n'y sont pas abordées. En sont aussi exclues les sociétés de la Couronne du secteur des transports et les paiements versés dans le cadre de programmes découlant :

- de la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes;
- de la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique;
- du Programme de subventions au transport des marchandises à Buffalo et à l'est de cette ville; et
- de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.

Les programmes de subventions aux services ferroviaires voyageurs ont été examinés mais non la société VIA Rail même.

Comme les programmes examinés par le Groupe d'étude varient considérablement d'une région à l'autre et d'un mode de transport à l'autre, aucun système de classification n'est idéal pour l'analyse ou l'examen de l'efficacité avec laquelle ils sont exécutés. Certains programmes sont plus faciles à regrouper selon le mode de transport, et d'autres, selon une classification fonctionnelle telle que la réglementation économique, la sécurité, la recherche ou le développement économique. C'est pourquoi le Groupe d'étude

a opté pour un groupement hybride des programmes qui allie catégories modales et catégories fonctionnelles. Il se présente comme suit :

RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE
- Commission canadienne des transports
- Coordination de la réglementation du transport routier

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ
- Réglementation de la sécurité aérienne
- Médecine aéronautique civile
- Réglementation de la sécurité maritime - Gros navires
- Réglementation de la sécurité maritime- Petits bâtiments et embarcations de plaisance
- Réglementation de la sécurité maritime - Brevets du personnel
- Réglementation de la sécurité maritime - Urgences autres que les opérations de recherche et de sauvetage
- Réglementation de la sécurité des transports de surface - Chemins de fer
- Réglementation de la sécurité des transports de surface - Véhicules automobiles
- Transport des marchandises dangereuses

ENQUÊTES SUR LES ACCIDENTS

OPÉRATIONS DE TRANSPORT AÉRIEN
- Taxe de transport aérien
- Services destinés à l'aviation civile
- Opérations aéroportuaires
- Infrastructure de transport aérien dans le Nord du Québec
- Prévisions pour les activités de l'aviation

GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE
- Services de recherche et de sauvetage en mer
- Aides à la navigation maritime
- Déglaçage
- Systèmes et services de trafic maritime

PORTS

SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS
- Subventions aux services voyageurs de VIA
- Subventions aux services voyageurs des compagnies de chemin de fer par la CCT

TRANSPORT DU GRAIN

SERVICES FERROVIAIRES MARCHANDISES
- Services ferroviaires marchandises
- Subventions aux embranchements ferroviaires
- Essai et évaluation des chemins de fer de Terre-Neuve

DÉPENSES DE TRANSPORT POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
- Dépenses de transport pour le développement économique (Routes)
- Dépenses de transport pour le développement économique (Transports urbains)

AIDE AU TRANSPORT MARITIME
- Aide au transport maritime
- Pistes d'atterrissage sur la côte du Labrador

ROUTES, PONTS, ÉCLUSES ET BARRAGES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
- TPC - Programme de transports de surface - Routes
- Routes du Nord - Établissement d'infrastructures
- Ponts
- TPC - Transport maritime et génie connexe - Écluses et barrages

RECHERCHE EN TRANSPORTS

AUTRES PROGRAMMES DE TRANSPORTS
- Transport des personnes handicapées
- Formation en transports
- Statistiques de l'aviation
- Pilotage
- Ravitaillement
- Financement de petits projets par EMR - Transports

Dans chaque groupe, les programmes similaires ont été réunis en vue d'en faciliter l'évaluation et la présentation. Dans le cas de la recherche en transports, par exemple, les programmes de recherche de Transports

Canada et ceux de la Commission canadienne des transports sont étudiés sous un même profil.

MÉTHODE

Étant donné le nombre et la diversité des programmes à examiner et les compétences techniques nécessaires pour ce faire, le Groupe d'étude sur les programmes de transports a été organisé différemment des groupes d'étude des autres secteurs abordés par le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. Le Groupe d'étude sur les programmes de transports se composait de 25 personnes; six d'entre elles et les six membres du personnel de soutien professionnel formaient un noyau permanent qui a travaillé à temps plein pendant toute la durée des travaux.

Il s'agissait essentiellement d'évaluer les coûts et les avantages des programmes gouvernementaux actuels du point de vue du secteur public et du secteur privé, ce qui fut fait en trois étapes.

On a d'abord préparé l'information générale sur chaque programme à l'étude, c'est-à-dire que l'on a énoncé les objectifs, ventilé les ressources utilisées d'après les diverses catégories de coûts, indiqué les recettes et le recouvrement des coûts (le cas échéant), précisé les avantages pour le public et dressé une liste des bénéficiaires.

Des renseignements et des avis ont ensuite été recueillis sur les raisons pour lesquelles un programme donné est nécessaire et sur la façon dont il est exécuté. Des entrevues ont été faites à cette fin avec des personnes de trois groupes : des fonctionnaires du gouvernement fédéral chargés du programme en question ou visés par celui-ci; des porte-paroles des gouvernements provinciaux touchés par le programme; et des représentants de l'industrie du transport et des expéditeurs du secteur privé. La liste de toutes ces personnes est annexée au présent rapport.

Enfin, tous les membres du Groupe se sont réunis à cinq reprises pour des séances de trois jours de travail intensif qui se sont tenues à intervalles réguliers pendant la durée de l'étude, afin d'examiner les renseignements recueillis et d'en tirer des conlusions.

PARTIE 2 : APERÇUS ET PROFILS DE PROGRAMMES

APERÇU
RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE

La réglementation économique du transport aérien, ferroviaire et maritime, et celle des pipelines de denrées interprovinciaux, ressortit à la Commission canadienne des transports (CCT), organisme de réglementation créé par le Parlement en 1967 en vertu de la Loi nationale sur les transports (LNT). Pour ce qui est du transport routier extra-provincial, les pouvoirs de la CCT sont très limités, puisque la partie de la LNT qui aurait assujetti ce secteur des transports au contrôle direct du gouvernement fédéral n'a jamais été promulguée. De fait, le pouvoir du gouvernement fédéral en cette matière a été délégué à des commissions provinciales de transport routier. Vu cette situation, et parce que les provinces n'ont pas réussi à harmoniser leurs règlements, un groupe consultatif au sein de Transports Canada a été chargé de conseiller le ministre sur la réglementation du transport routier*.

En juillet 1985, le ministre des Transports a annoncé ses propositions pour la réforme de la réglementation économique, aux fins de discussion publique, dans un document législatif préliminaire intitulé Aller sans entraves. Le Groupe d'étude a alors dû déterminer comment il s'acquitterait de ses responsabilités, compte tenu de ce document et du mandat qui lui a été confié d'évaluer les programmes en place. Il a décidé d'examiner les programmes de réglementation économique découlant des lois et des règlements actuels, en vue de déterminer s'ils sont exécutés de façon efficace, mais en tenant compte des conséquences des changements proposés, et de présenter ses observations sur Aller sans entraves dans une section distincte de son rapport. Le présent aperçu et les deux profils de programmes complémentaires abordent donc les programmes actuels strictement au regard des lois et des règlements en vigueur.

---

* Il y a, à Transports Canada, des groupes consultatifs chargés de conseiller le ministre sur la réglementation économique de chaque mode de transport. Pour quelque raison, seuls les programmes du groupe consultatif de l'Administration canadienne des transports de surface figurent dans le Répertoire des programmes du gouvernement fédéral. Le Groupe d'étude n'a donc pas pour mandat d'évaluer les programmes dont s'occupent les groupes consultatifs de l'Air, de la Marine et de la politique du Ministère.

Le Groupe d'étude savait aussi qu'il existait un groupe de travail spécial chargé d'examiner le rapport entre le gouvernement, ou le responsable des politiques, et les organismes de réglementation indépendants. Il a donc décidé qu'il n'avait pas à considérer cet aspect particulier dans son évaluation des programmes.

Une constante fondamentale ressort de l'analyse des programmes de réglementation : le Groupe d'étude enjoint au gouvernement fédéral d'avoir pour principe général de ne promulguer aucun règlement, à moins qu'il ne serve à alléger le fardeau réglementaire qui pèse sur l'industrie, ou qu'une analyse pertinente des avantages et des coûts montre indubitablement que les bienfaits qu'en tireront l'industrie et le public l'emporteront sur les coûts afférents pour ces derniers.

Il s'agit là d'une approche semblable à celle qu'a préconisée aux États-Unis le président Reagan dans sa directive du 17 février 1981, où sont énoncées les lignes de conduite suivantes :

> Art. 2. Exigences générales. Lorsqu'il s'agit de promulguer de nouveaux règlements, de revoir des règlements en vigueur et d'élaborer des propositions législatives touchant la réglementation, tous les organismes doivent, dans la mesure où l'autorise la loi, satisfaire aux exigences suivantes :
>
> a. Les décisions administratives doivent être fondées sur des renseignements suffisants en ce qui a trait à la nécessité et aux conséquences des mesures proposées par le gouvernement.
>
> b. Aucune mesure de réglementation ne doit être prise à moins que ses avantages possibles pour la société ne l'emportent sur les coûts qu'elle peut entraîner pour cette dernière.
>
> c. Les objectifs de la réglementation doivent être fixés de façon à maximiser les avantages nets pour la société.
>
> d. Lorsque diverses approches sont envisagées à à l'égard d'un objectif quelconque de réglementation, il faut choisir celle dont le coût net pour la société est le moindre.

e. Les organismes intéressés doivent fixer les priorités de réglementation de façon à maximiser dans l'ensemble les avantages nets qui peuvent en découler pour la société, compte tenu de la situation de l'économie nationale et d'autres mesures de réglementation envisagées pour l'avenir. (traduction)

À partir de ces exigences, le Groupe d'étude a conclu de son examen des programmes axés sur la réglementation économique des modes de transport aérien, ferroviaire et maritime, qu'il conviendrait également :

- de réduire le fardeau réglementaire dans la mesure du possible, tout en veillant à ce que les intérêts du public continuent à être protégés;
- d'accélérer le processsus de réglementation, tout en allégeant les formalités administratives imposées à l'industrie;
- de réduire l'effectif de la CCT, et de veiller à ce que le personnel restant se concentre sur les activités essentielles à l'exécution de la mission fondamentale de la CCT.

Pour ce qui est des règlements régissant les transporteurs routiers, le Groupe d'étude voit d'un bon oeil le processus de consultation dans ce domaine, en grande partie parce que les routes relèvent de la compétence des gouvernements provinciaux. Il estime toutefois qu'il incombe au gouvernement fédéral de veiller aux progrès sur ce chapitre. En conséquence, le Groupe d'étude a conclu que le gouvernement fédéral doit encourager les gouvernements provinciaux à mettre en application le protocole d'entente qui a été signé, et à en établir sur d'autres sujets. Il croit par ailleurs que le gouvernement fédéral disposerait d'un stimulant utile et d'une garantie pratique s'il s'assurait que la loi leur permette d'agir advenant que les insuffisances et les inéquités actuelles persistent.

Enfin, le Groupe d'étude se préoccupe d'une politique précise du gouvernement qui est appliquée au moyen de la réglementation économique et qui, à son avis, cause des ennuis aux usagers des services aériens internationaux. À l'heure actuelle, les services transatlantiques des compagnies aériennes internationales sont assujettis à des

restrictions pour garantir de façon artificielle l'utilisation de l'aéroport de Mirabel, où l'on doit assurer les mêmes services qu'à celui de Toronto, malgré la différence d'importance entre les marchés desservis (environ 25 % de la population canadienne habite le sud-ouest de l'Ontario, marché international que dessert l'aéroport de Toronto). Le Groupe d'étude est d'avis que cet obstacle artificiel à des services aériens rationnels devrait être supprimé pour les transporteurs actuels, et ne devrait pas entrer en ligne de compte dans la négociation de nouveaux accords bilatéraux touchant le transport aérien.

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

DESCRIPTION

Subventions aux transporteurs aériens régionaux
Réglementation du transport aérien
Réglementation du transport par eau
Analyse de l'exploitation et des tarifs
Réglementation du transport par véhicule à moteur
Analyse économique des chemins de fer

Le présent profil porte sur le rôle global que joue la Commission canadienne des transports (CCT) dans la réglementation économique de l'industrie du transport conformément aux lois et aux règlements en vigueur. Le Groupe d'étude a aussi fait des observations sur les propositions de réforme de la réglementation économique énoncées dans le document intitulé Aller sans entraves. Elles sont contenues dans une section distincte de son rapport.

La description des programmes est donnée à l'annexe A du présent profil.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi nationale sur les transports, la Loi sur l'aéronautique, la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur les transports.

OBJECTIF

Les objectifs de la CCT sont énoncés dans plusieurs lois. Ceux qui ont trait à la réglementation économique se résument comme suit :

- La Loi nationale sur les transports porte que la Commission doit réglementer les transports et faire enquête sur les acquisitions d'intérêts commerciaux dans ce secteur lorsque des objections sont soulevées à leur égard.

- La Loi sur l'aéronautique stipule que la Commission doit délivrer des permis aux services aériens commerciaux, examiner les tarifs déposés et les garder en archive, formuler les règlements applicables aux transporteurs aériens, veiller à ce

que les exploitants s'y conforment, faire des enquêtes, des vérifications et des sondages, et conseiller le ministre des Transports sur le transport aérien.

- La Loi sur les chemins de fer exige que la Commission contrôle le matériel, les opérations et les services ferroviaires, prescrive une "classification uniforme des comptes", vérifie certains frais ferroviaires et prescrive certains tarifs de chemin de fer.

- La Loi sur les transports porte que la Commission est chargée de délivrer les permis aux transporteurs maritimes dans des zones désignées, et d'examiner et de garder en archive les tarifs de transport ferroviaire ou maritime convenus entre transporteurs et expéditeurs.

BÉNÉFICIAIRES

Les transporteurs qui assurent le mouvement de personnes et de marchandises au pays, ainsi qu'en partance et à destination du Canada; les voyageurs et les expéditeurs; et le public en général.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	227
F & E	26,893
Transfert	1,500
TOTAL	28,620
Recettes	-
Coût net	28,620
A.-P.	507

Nota : Certains éléments des programmes en question, comme les vérifications des subventions consenties aux compagnies de chemin de fer et aux transporteurs maritimes, l'analyse des abandons d'embranchements, etc., sont exclus du présent profil. Les dépenses relatives aux programmes ont été rajustées afin d'éviter ces chevauchements possibles.

La Commission a été informée que 75 des 839 années-personnes (A.-P.) qui lui sont affectées seront retranchées à compter du 1er avril 1986, ce qui représente une réduction de 58 années-personnes consacrées à la réglementation économique.

OBSERVATIONS

La Commission canadienne des transports (CCT) est un organisme de réglementation qui a été créé par le Parlement en 1967 aux termes de la Loi nationale sur les transports. Elle a remplacé les organismes qui, jusque-là, avaient réglementé les transports aériens, ferroviaires et maritimes. La CCT réglemente également les pipelines de denrées interprovinciaux et possède des pouvoirs limités sur le transport routier interprovincial.

En ce qui concerne la réglementation économique, le ministre des Transports a rendu public en juin dernier un document intitulé Aller sans entraves, dans lequel sont préconisés des changements importants du degré de réglementation et de la façon dont s'exerce cette réglementation. La réforme proposée est analysée dans une section distincte du rapport du Groupe d'étude. Le présent profil porte sur les changements immédiats qui pourraient être apportés à la réglementation économique des transports sous le régime des lois et des règlements actuels, et aux ressources affectées à la Commission pour ses activités de réglementation économique.

La gestion des ressources affectées à la CCT a laissé à désirer. Les organismes centraux s'en sont aperçu, et c'est en grande partie pour cette raison qu'un contrôleur fut nommé. Par la suite, beaucoup plus de ressources ont été affectées à la gestion et à l'administration, ce qui a permis de produire les documents nécessaires pour fournir aux organismes centraux les renseignements utiles et de remédier aux insuffisances de l'administration financière. Par contre, la gestion des ressources dans son ensemble s'en est trouvée peu améliorée. Le problème, fondamentalement, c'est que la structure administrative donnée à la Commission n'a jamais bien fonctionné dans la pratique, pour diverses raisons. Donc, malgré les efforts déployés par les hauts fonctionnaires, les mesures prises ont été de simples expédients, plutôt que de véritables solutions.

Quant à la réglementation économique de l'industrie du transport aérien, la "Nouvelle politique aérienne du Canada" annoncée en mai 1984 l'assouplit considérablement. Toutefois, cette politique prévoyait des mesures transitoires plus poussées, devant aboutir à un milieu des transports semblable à celui préconisé dans Aller sans entraves. Étant donné l'incertitude quant aux intentions du gouvernement, le Comité des transports aériens de la Commission n'a pas donné suite à toutes les propositions contenues dans la nouvelle politique.

QUESTIONS CLÉS

Est-il possible d'assouplir davantage la réglementation des transports sous le régime des lois et des règlements actuels et, dans l'affirmative, convient-il de le faire?

Y a-t-il lieu de consacrer moins de ressources à la réglementation économique des transports au Canada sous le régime des lois et des règlements actuels?

ANALYSE

Transport aérien

Le régime de réglementation a été considérablement assoupli, ce dont ont bénéficié les transporteurs déjà établis, les nouveaux venus sur le marché, ainsi que les voyageurs. Selon le Groupe d'étude, diverses autres mesures devraient être prises pour alléger davantage le fardeau réglementaire. De fait, pareilles mesures sont envisagées dans la "Nouvelle politique aérienne du Canada" et constitueraient une transition logique vers la déréglementation quasi absolue du transport aérien dont il est question dans Aller sans entraves. Qui plus est, ces mesures ouvriraient aux transporteurs aériens et aux requérants éventuels des débouchés immédiats, tout en permettant au gouvernement fédéral de surveiller les répercussions sur le service pendant cette période de transition.

Des propositions précises auxquelles le Groupe d'étude croit qu'il faudrait donner suite immédiatement, soit parce qu'elles font partie intégrante de la politique aérienne actuelle du Canada, soit parce que le ministre des Transports s'en préoccupe - comme l'attestent les observations qu'il a formulées en réponse à des appels dont il a été saisi à l'égard de décisions du Comité des transports aériens - sont énoncées ci-après.

Délivrance des permis

a. Nord du Canada - Contrôle de l'entrée sur le marché et de la sortie du marché

Ne plus exiger que les transporteurs satisfassent au critère de la commodité et des besoins du public lorsqu'ils désirent changer les dimensions des avions (groupes de masse), et exiger qu'ils prouvent qu'il est nécessaire, pour satisfaire à ce critère, de protéger une route donnée contre la concurrence des transporteurs offrant des services d'affrètement.

b. Sud du Canada - Contrôle de l'entrée sur le marché et de la sortie du marché

Permettre aux transporteurs aériens réguliers de se retirer de tout marché à 60 jours d'avis.

Cesser d'exiger que les titulaires de permis de services d'affrètement prouvent que leur situation financière est solide lorsqu'il s'agit de changer le groupe de masse pour certains types de petits avions (groupes de masse E et de masse inférieure).

c. Canada - Hélicoptères

Cesser d'exiger que les titulaires de permis de service d'affrètement par hélicoptère satisfassent au critère de la commodité et des besoins du public.

Tarifs

a. Transporteurs réguliers

Donner aux transporteurs réguliers carte blanche pour baisser leurs tarifs intérieurs.

Examiner toutes les majorations du prix des billets à plein tarif pour les vols intérieurs sur les routes où il n'y a pas de concurrence, ainsi que toute augmentation de tarif intérieur à l'égard duquel une plainte a été déposée.

b. Services d'affrètement

Donner aux transporteurs offrant des services d'affrètement par avion dans le Sud du Canada toute latitude de fixer leurs tarifs, et n'examiner les tarifs déposés que lorsqu'il y a plainte à leur égard.

Supprimer les conditions obligatoires de vente et de séjour imposées dans le cas des affrètements revendables (intérieurs).

Grâce à ces changements et au fait que la Division de l'Ouest n'aura plus à s'occuper des activités courantes de délivrance des permis aux transporteurs aériens, il devrait être possible de réaliser des économies de 10 % (12 A.-P.) en sus des 23 années-personnes qui seront coupées à compter du 1^{er} avril 1986.

Transport ferroviaire

Il faudrait exiger que le Comité des transports par chemin de fer accélère ses travaux de réglementation économique, afin de répondre aux besoins de l'industrie en temps opportun.

Il faudrait également lui demander de prendre les dispositions nécessaires, selon un calendrier précis, afin d'alléger le fardeau que la réglementation économique impose aux compagnies de chemin de fer.

Grâce à ces changements et à une plus grande productivité interne, il devrait être possible de réduire le nombre d'années-personnes de 10 % (10 A.-P.) par rapport au niveau de référence rajusté du 1^{er} avril 1986.

Transport maritime

En cessant d'exiger que les transporteurs obtiennent des permis tous les ans et en simplifiant les formalités administratives, il semble qu'il soit possible d'alléger quelque peu le fardeau réglementaire qui pèse sur les transporteurs du fleuve Mackenzie.

À l'heure actuelle, le Comité des transports par eau prend une part active à des questions de transport maritime international qui sont plutôt du ressort de Transports

Canada. Par conséquent, sauf pour ce qui touche directement ses responsabilités de réglementateur, le Comité devrait progressivement abandonner les activités de cette nature d'ici six mois.

Grâce à ces changements, il devrait être possible de réduire le nombre d'années-personnes de 20 % (6 A.-P.) par rapport au niveau de référence rajusté du 1er avril 1986.

Transport routier

Comme il n'est plus besoin d'autoriser les opérations du dimanche (étant donné que la Loi sur le dimanche a été abrogée), il ne semble pas possible de réduire davantage les activités de réglementation sur ce chapitre, ni les ressources qui y sont affectées (2 A.-P. à compter du 1er avril 1986).

Gestion et administration

Même en tenant compte du fait que la fonction de gestion et d'administration forme l'essentiel des responsabilités de la CCT, il est manifeste que beaucoup trop de ressources y sont affectées. Cet excédent semble attribuable en grande partie au fait qu'on prend à la Commission les mêmes précautions bureaucratiques que dans un ministère d'exécution, sans vraiment tenir compte de la taille ni du rôle de l'organisme. De plus, la structure de la Commission a favorisé le gonflement des effectifs au niveau de la haute direction, ce qui a aggravé le problème. Bien que les ressources de la Division du personnel et des Services juridiques correspondent mieux aux besoins réels, il est, là aussi, possible d'effectuer des coupures.

Grâce à ces mesures et à celles que préconise le Groupe d'étude à l'égard de la recherche en transports, et à cause des conséquences qu'auront les mesures envisagées dans Aller sans entraves sur la planification future de l'organisme, il devrait être possible de réduire le nombre d'années-personnes de 15 % (32 A.-P.) par rapport au niveau de référence rajusté du 1er avril 1986.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Informer la Commission canadienne des transports du besoin d'alléger davantage le fardeau qu'impose la réglementation économique et, à cette fin, lui enjoindre de prendre les mesures précises ci-après :

   Transport aérien

   a. dans le Nord du Canada, cesser d'exiger que les transporteurs aériens satisfassent au critère de la commodité et des besoins du public lorsqu'il s'agit de changements de groupe de masse, et veiller à ce que les routes des transporteurs aériens soient protégées uniquement lorsque le transporteur a démontré qu'il le faut pour satisfaire à ce critère;

   b. dans le Sud du Canada, cesser d'exiger que les transporteurs aériens offrant des services d'affrètement prouvent que leur situation financière est solide lorsqu'ils désirent apporter des changements de groupe de masse à l'égard d'aéronefs dont la masse est inférieure à celle du groupe F, et permettre aux transporteurs aériens réguliers d'abandonner toute route à 60 jours d'avis;

   c. dans le Nord et le Sud du Canada, cesser d'exiger que les titulaires de permis de services d'affrètement par hélicoptère satisfassent au critère de la commodité et des besoins du public;

   d. dans le Nord et le Sud du Canada, donner aux transporteurs réguliers carte blanche pour baisser leurs tarifs intérieurs, à condition de pouvoir examiner toutes les majorations des tarifs visant des routes où il n'y a pas de concurrence, ainsi que tout tarif à l'égard duquel il y a plainte;

   e. dans le Sud du Canada, donner aux transporteurs offrant des services d'affrètement par avion toute latitude d'établir leurs tarifs, et examiner ces derniers dans les seuls cas où il y a plainte;

f. dans le Nord et le Sud du Canada, supprimer les conditions obligatoires de vente et de séjour dans le cas des affrètements revendables (intérieurs);

Transport ferroviaire

g. accélérer les travaux de réglementation économique, surtout lorsque des audiences publiques ont lieu;

h. formuler et prendre les mesures nécessaires, selon un calendrier précis, afin d'alléger le fardeau qu'impose la réglementation économique aux compagnies ferroviaires, dans l'intérêt des expéditeurs;

Transport maritime

i. cesser d'exiger que les transporteurs du fleuve Mackenzie renouvellent leur permis tous les ans, et remplacer cette formalité par une exigence de rendement selon laquelle leur permis demeure valide tant que la qualité de leurs services donne satisfaction;

j. éliminer graduellement la part que prend le Comité des transports par eau aux questions de transport maritime international, sauf pour ce qui touche directement ses responsabilités de réglementateur.

2. Réduire de 60 années-personnes (en sus de 75 A.-P. qui sont déjà coupées à compter du 1^er avril 1986) l'effectif de la Commission canadienne des transports semble justifiée. Ces coupures ne devraient pas nuire de façon appréciable à la qualité des services assurés par la Commission canadienne des transports.

3. Informer la Commission canadienne des transports qu'aucune modification des règlements ne doit être proposée, à moins qu'elle ne serve à alléger la réglementation de l'industrie, ou qu'une analyse coûts-avantages judicieuse montre clairement que les bienfaits pouvant en découler l'emportent sur les coûts qu'elle peut entraîner pour la société.

ANNEXE A

DESCRIPTION DES PROGRAMMES

RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE
COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

Transport aérien

Réglementation économique des services de transport aériens commerciaux au Canada, c'est-à-dire : formulation, promulgation, administration et application de règlements généraux régissant l'exploitation de ces services, la délivrance de permis à leur égard, les enquêtes sur les activités des transporteurs aériens et le contrôle de ces activités, l'examen et la vérification des tarifs, l'examen des acquisitions et des fusions de transporteurs aériens ou de services aériens commerciaux, l'analyse économique et financière de l'industrie du transport aérien; conseils au ministre des Transports en matière d'aviation civile et de services aériens commerciaux; administration d'accords internationaux sur le transport aérien, y compris la participation à l'élaboration et à la négociation de ces accords; consultation avec des autorités étrangères du secteur de l'aéronautique au sujet du transport aérien régulier et des services aériens d'affrètement; et versement de subventions à Quebecair et à EPA à l'égard de routes données.

A.-P. = 150 IMM. = 15,000 $ F & E = 7,591,000 $
Transfert = 1,500,000 $

Transport ferroviaire

Réglementation des services ferroviaires au Canada par l'élaboration et l'application de méthodes comptables et de méthodes de calcul des frais ferroviaires, et par le contrôle de la qualité des services ferroviaires voyageurs et marchandises.

A.-P. = 88 IMM. = 12,000 $ F & E = 5,782,000 $

Transport maritime

Réglementation économique des transporteurs maritimes par la délivrance de permis et l'inspection, et par la réglementation des tarifs applicables à ce mode de transport.

A.-P. = 32 IMM. = 4,000 $ F & E = 1,560,000 $

Transport routier

Examen des acquisitions et des fusions de services de transport routier, et réglementation économique du service d'autocars Roadcruiser du CN (Terre-Neuve).

A.-P. = 4 IMM. = 2,000 $ F et E = 234,000 $

Gestion et administration

Détermination des questions de réglementation dont la Commission doit s'occuper; élaboration et application des processus de gestion centralisée; prestation de services administratifs centraux à l'appui des travaux de la Commission. [La gestion et l'administration comprennent la haute direction (le président, les vice-présidents, les commissaires et leur personnel), les Services juridiques et le Secrétariat, tant à l'administration centrale de la Commission qu'à la Division de l'Ouest, la Direction du contrôleur, et la Direction du personnel.]

A.-P. = 223 IMM. = 194,000 $ F & E = 11,726,000 $

COORDINATION DE LA RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT ROUTIER

DESCRIPTION

La Direction des transporteurs routiers de Transports Canada conseille le ministre des Transports en matière de politique sur le camionnage et les services d'autocars.

DOCUMENT HABILITANT

Budget principal.

OBJECTIF

Conseiller le ministre des Transports en matière de politique sur le camionnage et les services d'autocars.

BÉNÉFICIAIRES

Dans la mesure où les conseils sont judicieux et où le ministre les accepte et leur donne suite, les bénéficiaires sont les transporteurs et les usagers de ces modes de transport.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)
Immobilisations	-
F & E	1,220
Transfert	-
TOTAL	1,220
Recettes	-
Coût net	1,220
A.-P.	8

Nota : En 1984-1985, Transports Canada a versé environ 400,000 $ à Statistique Canada pour la collecte de données sur le camionnage et les services d'autocars.

OBSERVATIONS

La Partie III de la Loi nationale sur les transports proposait que la réglementation du transport routier extra-provincial relève de la compétence du gouvernement fédéral. Toutefois, cette partie de la Loi n'a jamais été promulguée, sauf pour ce qui touche le service Roadcruiser du CN, qui a remplacé le service ferroviaire voyageurs à Terre-Neuve, et qui relève du gouvernement fédéral.

Les gouvernements provinciaux ont le pouvoir de réglementer le camionnage et les services d'autocars intraprovinciaux. L'administration du camionnage extra-provincial a été déléguée par le Parlement aux commissions provinciales des transports en vertu de la Loi sur le transport par véhicule à moteur.

Les règlements sur le camionnage varient d'une province à l'autre, ce qui crée des entraves au commerce, nuit à l'efficacité des opérations et cause des inéquités dans l'industrie du camionnage.

La déréglementation de l'industrie du camionnage aux États-Unis a eu et aura des répercussions sur l'industrie du camionnage au Canada.

Un "Protocole d'entente relatif à un accord fédéral-provincial-territorial sur la réglementation économique et administrative du camionnage", rédigé en février 1985, a été approuvé et signé par toutes les parties intéressées, sauf le Québec. Le nouveau gouvernement de l'Ontario serait toutefois en train de réexaminer les conséquences possibles de l'accord. De plus, aucun gouvernement provincial n'a encore donné suite aux dispositions du document.

Les gestionnaires du programme ont indiqué qu'en plus de conseiller le ministre, les employés de la Direction surveillent la façon dont les services sont assurés dans l'industrie du camionnage. En outre, ils fournissent au Centre de développement des transports des compétences d'expert sur les divers modes de transport, jouent un rôle de coordination dans les litiges inter-provinciaux, servent d'agents de liaison en ce qui touche les questions de camionnage transfrontalier, font des analyses statistiques de l'industrie du camionnage et des services d'autocars et

participent à l'établissement de normes d'accessibilité applicables au transport des personnes handicapées par autocar. Les employés qui travaillent au programme se tiennent au fait de l'industrie du transport routier et gardent contact avec les autorités compétentes des provinces et des territoires en siégeant activement aux comités et aux groupes de travail de la Conférence canadienne d'administrateurs en transport motorisé.

Il semble y avoir un certain chevauchement entre ce programme et des activités de la Commission canadienne des transports.

QUESTIONS CLÉS

La réglementation du camionnage extra-provincial devrait-elle être assujettie au contrôle du gouvernement fédéral, comme on l'a d'abord envisagé dans la Partie III de la Loi nationale sur les transports?

Ce programme doit-il demeurer inchangé?

ANALYSE

Dans le passé, pour ce qui concerne le camionnage extra-provincial et les services d'autocars, le gouvernement fédéral avait pour rôle premier de coordonner et de promouvoir l'uniformisation des règlements provinciaux. La coordination s'effectue par l'entremise de la Conférence canadienne d'administrateurs en transport motorisé.

La mise en application du Protocole d'entente permettra de réformer la réglementation du camionnage extra-provincial au Canada. Un certain nombre de mesures seront adoptées à cet effet :

- Transfert du fardeau de la preuve à l'entrée sur le marché du requérant à l'opposant.
- Élimination de l'approbation des tarifs.
- Établissement d'une liste des produits et des services exemptés de contrôle.
- Simplification de la délivrance et de la classification des permis.
- Simplification des formalités de demande de permis.

Quatre études sont également prévues dans le Protocole d'entente. Elles seront menées par les provinces (deux études) et par des experts-conseils agissant au nom des gouvernements fédéral et provinciaux (deux études).

Selon le Groupe d'étude, il faut que Transports Canada conserve des moyens limités pour contrôler la mise en application du Protocole d'entente et pour conseiller le ministre sur les questions liées à l'élaboration des politiques. Par exemple, par suite de la déréglementation du camionnage aux États-Unis, il est besoin plus que jamais de se pencher sur les questions et les préoccupations relatives au camionnage transfrontalier.

Le Groupe d'étude sur les programmes de réglementation a opté pour l'assujettissement du camionnage extra-provincial au contrôle du gouvernement fédéral. Le Groupe d'étude sur les programmes de transports est d'avis toutefois qu'il serait prématuré de procéder de la sorte. Il faut reconnaître, en outre, qu'assujettir en pratique le camionnage extra-provincial au contrôle du gouvernement fédéral n'aurait pas l'effet salutaire qu'offre la simple possibilité de le faire, et serait problématique. Néanmoins, il faudrait que le gouvernement fédéral soit en mesure d'intervenir si l'on ne commence pas à mettre en oeuvre l'accord. Il est donc recommandé que le ministre des Transports veille à ce que les principes énoncés dans le Protocole d'entente soient incorporés dans la législation proposée dans Aller sans entraves, et qu'y soient également incluses toutes autres dispositions jugées nécessaires qui ont trait à la réglementation économique, exclusivement, et non aux conditions de masse et de dimensions, lesquelles sont le propre de l'infrastructure. De plus, les dispositions réglementaires devraient autoriser le ministre des Transports à donner des directives aux commissions provinciales de transport routier.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Maintenir le Protocole d'entente et, à moins qu'on ne connaisse de grandes difficultés à le mettre en application, ne prendre aucune mesure qui l'amènerait à intervenir directement dans la réglementation du camionnage extra-provincial.

2. Encourager les gouvernements provinciaux à accélérer la mise en application du Protocole d'entente.

3. Négocier activement des protocoles d'entente semblables avec les provinces et les territoires, en vue d'uniformiser tous les aspects pertinents de la réglementation du camionnage, y compris les contrats confidentiels, les conditions de masse et de dimensions, etc.

4. Mettre fin à ce programme tel qu'il existe actuellement et en confier les fonctions à un très petit groupe qui conseillerait le ministre sur le transport routier.

5. Veiller à ce que la législation proposée pour la réforme de la réglementation économique permette au gouvernement fédéral d'intervenir dans la réglementation économique du camionnage extra-provincial et des services d'autocars, advenant que les provinces continueraient à tergiverser sur les mesures à prendre pour réduire les obstacles qui sont causes d'inefficacité et d'iniquités.

APERÇU

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ

La responsabilité de la sécurité des modes de transport réglementés par le gouvernement fédéral incombe présentement à Transports Canada dans le cas du transport aérien et du transport maritime, et à la Commission canadienne des transports (CCT) en ce qui concerne les chemins de fer. En outre, le Ministère joue un rôle restreint dans la réglementation de la sécurité des véhicules automobiles.

En dépit de la concentration des pouvoirs et malgré que la réglementation de la sécurité soit la principale activité de réglementation de Transports Canada, très peu d'efforts ont été faits pour comparer la sécurité relative des divers modes, pour appliquer d'un mode à un autre des techniques éprouvées, ou pour étudier le bien-fondé d'autres façons d'aborder la réglementation de la sécurité. De fait, le Groupe d'étude estime que l'un des aspects les plus importants de la réglementation de la sécurité, dont les conséquences peuvent être insidieuses, est la mesure dans laquelle les activités du gouvernement fédéral en la matière entravent l'innovation technique.

Pour illustrer ce point, précisons que la réglementation de la sécurité prend davantage la forme de normes techniques dans les modes ferroviaire et maritime que dans le secteur aérien. En outre, peut-être en raison du caractère délicat du sujet, les réglementateurs de la sécurité des divers modes de transport ont semblé peu disposés à tenter d'introduire des techniques vraiment innovatrices pour réduire le fardeau imposé à l'industrie tout en maintenant un cadre réglementaire efficace qui offre un niveau de sécurité satisfaisant à la population en général, au public voyageur et aux employés du secteur réglementé.

Il vaut peut-être la peine de mentionner que les divers modes de transport ne sont pas assujettis aux mêmes facteurs exogènes. Par exemple, la sécurité des chemins de fer vise à assurer l'exploitation sûre de véhicules privés sur un réseau de voies privé, de manière à offrir un niveau de protection satisfaisant au public voyageur et aux employés des compagnies de chemin de fer, ainsi qu'à la population qui vit à proximité des voies (du réseau ferroviaire proprement dit) ou des gares de triage (des têtes de ligne). Dans le cas du transport maritime, la réglementation de la sécurité vise la protection du public voyageur,

des expéditeurs, des employés des compagnies de navigation et du grand public contre les répercussions écologiques et financières qu'un accident pourrait causer à l'échelle d'une région ou du pays. Par contre, la réglementation de la sécurité du transport aérien est axée davantage sur les passagers et l'équipage que sur le grand public. Il est important de reconnaître ces différences avant de se pencher sur l'application des programmes du gouvernement fédéral en matière de réglementation de la sécurité des transports.

Le Groupe d'étude a établi neuf profils de programmes liés à la réglementation de la sécurité. La plupart de ces programmes sont mis en oeuvre par des fonctionnaires fédéraux, même si d'autres paliers de gouvernement (c'est le cas pour le transport des marchandises dangereuses), ou une industrie réglementée (c'est le cas pour la réglementation de la sécurité aérienne), prennent une part active à des aspects de certains programmes.

Malgré les différences notées entre les divers modes de transport et les rares éléments communs au contexte de leur réglementation, un certain nombre de thèmes généraux ressortent de l'analyse faite par le Groupe d'étude. En premier lieu, celui-ci s'inquiète de la possibilité que des règlements injustifiés entraînent des coûts inutiles pour l'industrie et, par conséquent, pour le public voyageur et les expéditeurs qu'elle dessert. Il estime que ces problèmes pourraient être allégés en grande partie s'il était obligatoire, avant d'adopter tout nouveau règlement ou toute modification à un règlement, d'effectuer une étude avantages-coûts et de démontrer que la mesure projetée est nettement avantageuse pour la société. (Cette conclusion se retrouve également dans l'aperçu de la réglementation économique.)

En deuxième lieu, il y a deux sérieux inconvénients à compter énormément sur des normes techniques comme on le fait actuellement. Le strict respect de normes techniques réglementaires ne laisse à l'industrie aucune latitude d'apporter des améliorations de son cru; elle se trouve donc forcée de se conformer à une norme plutôt que d'aborder la question de la sécurité à assurer dans ses activités. Le Groupe d'étude ne recommande pas que l'on se contente de définir ce que serait un niveau acceptable de risques, mais il en est venu à la conclusion que l'adoption de normes de rendement, de préférence à des normes techniques, serait une façon beaucoup plus judicieuse et productive d'aborder la réglementation de la sécurité.

En troisième lieu, il conviendrait de mettre davantage à profit la capacité des industries de mener leurs activités de façon sécuritaire, et l'intérêt général qu'elles ont à procéder ainsi. Là aussi, il y a une juste limite à respecter. Il est à remarquer, toutefois, que les grandes compagnies ont nettement intérêt à garantir la sécurité de leurs produits, parce qu'il n'est rien qui ébranle la stabilité de leur fonctionnement plus rapidement et plus directement que les doutes du public ou des consommateurs. L'autoréglementation suivant des normes de rendement approuvées, assortie de vérifications de la conformité, semble donc être, dans un certain nombre de domaines, une solution de rechange possible à la situation actuelle.

Enfin, il est essentiel de s'assurer que les responsables de la réglementation de la sécurité peuvent compter sur des ressources suffisantes pour s'acquitter de leur mandat, et offrir un niveau de service satisfaisant à l'industrie réglementée et aux titulaires de brevet. Ce facteur est particulièrement important, puisque le gouvernement fédéral s'apprête à aller de l'avant avec la réforme de la réglementation économique des transports.

Aux aspects communs dont il vient d'être question, s'ajoutent des dimensions propres à chaque mode de transport; elles sont résumées dans les paragraphes ci-après.

Réglementation de la sécurité aérienne et Médecine aéronautique civile

L'analyse du Groupe d'étude reflète l'opinion selon laquelle les règlements du Ministère sur les transports aériens sont assez bons dans l'ensemble, et la consultation avec l'industrie est efficace au sujet des projets de nouveaux règlements ou de modifications des règlements. Le Groupe d'étude s'inquiète par ailleurs que les restrictions des ressources nuisent au service dans certains domaines. Il croit qu'un moyen d'atténuer le problème serait peut-être de déléguer à l'industrie plus de pouvoirs en ce qui concerne la vérification de la conformité aux règlements, même si la seule solution pour le régler véritablement serait d'affecter plus de ressources aux tâches de réglementation. L'autre difficulté majeure qui entrave sérieusement le rendement du Ministère est attribuable aux conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui ont la responsabilité d'évaluer la conformité des règlements avec la Loi sur les textes réglementaires. De l'avis du Groupe

d'étude, des mesures doivent être prises en toute priorité pour régler ces deux problèmes. Il conclut aussi que deux aspects de la réglementation de la sécurité aérienne, à savoir la délivrance des permis et celle des brevets et des certificats, devraient s'autofinancer.

La pénurie de ressources en médecine aéronautique civile semble aiguë, il est donc nécessaire de les augmenter de toute urgence, car il s'agit d'un aspect vital de la sécurité de l'aviation civile. Le Groupe d'étude estime également que le déménagement à Ottawa de la Division de la médecine aéronautique civile est des plus indiqués, et qu'il faudrait y procéder le plus tôt possible.

Réglementation de la sécurité maritime

Dans l'ensemble, les programmes de réglementation de la sécurité maritime sont mis en oeuvre par le gouvernement fédéral directement, alors que, dans de nombreux pays étrangers, ce sont des organismes non gouvernementaux qui s'en chargent.

Le dédoublement de l'inspection des machines et des coques pour les gros navires dont la classe reste inchangée représente un fardeau inutile pour l'industrie de la navigation commerciale. La Loi sur la marine marchande du Canada devrait être modifiée de manière à permettre de déléguer aux sociétés de classification reconnues l'inspection des machines, des coques et de l'équipement de sécurité, ainsi que l'inspection des procédures de sécurité, pour les navires dont la classe reste la même. De plus, les droits d'inspection exigés par le gouvernement devraient être augmentés graduellement en vue de recouvrer tous les frais d'inspection. Le Groupe d'étude propose également que le Ministère voie s'il serait économique de confier aux sociétés de classification toutes les activités d'inspection des machines et des coques.

Les propriétaires de petits bâtiments et les plaisanciers bénéficient des aides à la navigation maritime, et ils font souvent appel aux services maritimes de recherche et de sauvetage. Le Groupe d'étude croit qu'ils devraient payer une partie des frais de ces deux programmes, et il en est venu à la conclusion que des droits de permis variables devraient être établis à cette fin. Il pense aussi qu'il y aurait lieu d'augmenter les fonds destinés aux organismes privés pour que ces derniers puissent intensifier

leurs programmes de formation visant à promouvoir la sécurité de la navigation.

Pour ce qui est des brevets du personnel, le Groupe d'étude conclut qu'une proportion plus grande de la formation maritime du personnel de la Garde côtière canadienne (GCC) devrait être confiée à des organismes privés. Cette conclusion ne s'applique toutefois pas à la formation des officiers, qui est assurée au Collège de la GCC. Il est également proposé de modifier les procédures d'examen et d'augmenter les droits exigibles, afin de recouvrer tous les frais de délivrance des brevets.

En ce qui concerne les urgences autres que les opérations de recherche et de sauvetage, le Groupe d'étude estime que le gouvernement fédéral doit poursuivre ses activités sur ce plan, mais que l'industrie pétrolière et (ou) les compagnies de navigation devraient assumer une responsabilité plus grande pour le nettoyage des déversements d'hydrocarbures. Le Groupe d'étude croit que les coûts du programme peuvent être réduits grâce à l'impartition d'une plus grande part des travaux, et que les autres coûts devraient être financés au moyen d'une taxe imposée à l'industrie du transport maritime des produits chimiques et pétroliers.

Réglementation de la sécurité des transports de surface - Chemins de fer

Comme c'est le cas pour certains des grands aspects déjà présentés, le Groupe d'étude estime qu'il vaut la peine d'orienter résolument la réglementation suivant des normes de rendement, et non sur des normes techniques détaillées, comme c'est la pratique à l'heure actuelle. En outre, l'accent devrait être mis sur la nécessité d'analyser l'incidence socio-économique des nouveaux règlements projetés ou des modifications envisagées aux règlements, afin de s'assurer qu'aucun changement ne soit apporté si les avantages n'excèdent pas les frais.

Réglementation de la sécurité des transports de surface - Véhicules automobiles

Le Groupe d'étude en est venu à trois grandes conclusions en ce qui concerne la réglementation de la sécurité des véhicules automobiles. Premièrement, quoique la privatisation du Centre d'essais pour véhicules

automobiles ne semble pas une solution viable, puisque les principaux fabricants de véhicules automobiles possèdent leurs propres installations d'essai et que les besoins des petits fabricants ne sont pas suffisants pour justifier l'acquisition de telles installations, le Groupe d'étude propose néanmoins que Transports Canada poursuive activement ses efforts en vue d'accroître l'utilisation du Centre par le secteur privé, ce qui permettrait de recouvrer une plus grande proportion des coûts.

Deuxièmement, la mise en oeuvre des normes d'émission qui ont été annoncées sera très coûteuse, de l'ordre de deux à quatre milliards de dollars. Le Groupe d'étude estime que l'introduction de ces normes devrait être reconsidérée par Transports Canada, et qu'il y aurait lieu de présenter au Cabinet un rapport dans lequel seraient évalués les avantages et les coûts de la réduction des niveaux d'acidité des pluies par ce moyen de préférence à d'autres mécanismes.

Troisièmement, le Groupe d'étude pense que les recherches du gouvernement fédéral en matière de sécurité des véhicules automobiles empêchent les universités et les organismes de recherche à but non lucratif de se doter des compétences voulues ou de perfectionner celles qu'ils possèdent déjà. Le Groupe d'étude a donc conclu que l'activité de Transports Canada sur ce plan devrait être modifiée de manière à ce que le Ministère oriente plutôt les recherches du secteur privé, qu'il subventionnerait au départ.

Transport des marchandises dangereuses

Le Groupe d'étude a conclu sur ce plan qu'il est nécessaire de regrouper les ressources du gouvernement fédéral, actuellement dispersées dans plusieurs directions générales de Transports Canada et de la CCT; qu'il faut limiter les ressources employées par cette fonction; et que l'adoption de normes de rendement s'impose dans le cas des règlements sur l'emballage. À cet égard, il y aurait lieu d'étudier le bien-fondé d'adopter les normes de l'Association du transport aérien international (IATA) relatives à l'expédition des marchandises par avion, en remplacement des normes présentement en vigueur au Canada.

En outre, le Groupe d'étude propose d'intensifier les efforts en vue de conclure avec les États-Unis une entente bilatérale sur le transport transfrontalier des marchandises dangereuses.

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE

DESCRIPTION

Certificats d'exploitation accordés aux transporteurs aériens
Information et éducation en matière de sécurité aérienne
Délivrance des licences au personnel de l'aviation
Guides à l'intention des candidats aux examens de licences aéronautiques - Guides d'étude et de référence
Cours à l'intention des instructeurs de vol
Examens en vue d'une licence de pilote ou de mécanicien d'aviation
Registre des aéronefs
Services d'information aéronautique
Mise en application de la réglementation aérienne
Navigabilité des aéronefs
Lancement de ballons avec ou sans équipage
Normes et guides des épreuves de vol
Saut en parachute
Événements aéronautiques spéciaux
Enregistrement des aéronefs

La description des programmes est donnée à l'annexe A.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi nationale sur les transports et la Loi sur l'aéronautique sont les principales lois qui régissent le Programme des transports aériens. Aux termes de la Loi sur l'aéronautique, en particulier, le ministre des Transports est tenu de contrôler et de réglementer l'aviation civile, et de diriger toutes les affaires s'y rattachant.

OBJECTIF

L'objectif est de promouvoir et d'assurer la sécurité des vols à l'intérieur du système des transports aériens du pays.

BÉNÉFICIAIRES

Le principal avantage est l'offre d'un système national de transports aériens civils tout à fait sûr. Les bénéficiaires comprennent l'industrie aérospatiale, les transporteurs aériens civils, les exploitants de l'aviation générale et le grand public.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	1,007
F & E	60,059
Transfert	80
TOTAL	61,146
Recettes	822
Coût net	60,324
% de recouvrement des coûts	1
A.-P.	921

Nota : Les dépenses comprennent une estimation des ressources relatives aux services d'aéronef directement liées à la réglementation de la sécurité aérienne (114 A.-P. et 8.75 millions $).

OBSERVATIONS

Le Service de la réglementation aérienne s'acquitte de toutes les tâches de réglementation relatives à l'aviation civile, à l'exception de la réglementation économique. Il certifie et vérifie :

- la compétence du personnel aéronautique, tels les pilotes, les mécaniciens navigants, les mécaniciens d'aviation et les contrôleurs de la circulation aérienne;
- la navigabilité des aéronefs;
- la conception géométrique des aérodromes et la conception des réseaux de voies aériennes;
- la fiabilité et la sûreté de l'exploitation des aéroports et des installations et appareils de navigation aérienne; et
- les activités des compagnies aériennes de vols réguliers et d'autres services aériens commerciaux.

Pour s'acquitter de ces fonctions, le Service de la réglementation aérienne s'est doté d'un programme exhaustif de formulation de normes, de délivrance des brevets, des certificats et des permis, d'inspection et de surveillance, que complète un modeste programme de sensibilisation à la sécurité aérienne.

Dans l'ensemble, la réglementation de la sécurité aérienne est assurée assez efficacement par un personnel compétent.

Le recouvrement des coûts est insuffisant, tout comme le niveau des ressources disponibles. Ce dernier facteur a un effet négatif sur les constructeurs d'aéronefs et les transporteurs aériens. On pourrait y remédier en partie en accordant une attention plus grande au premier aspect.

Dans l'ensemble, on a la ferme impression qu'une plus grande autoréglementation en ce qui concerne le respect des procédures établies, complétée par des vérifications menées par le Ministère, serait plus efficace et plus rentable.

Il serait très souhaitable de détacher un inspecteur de navigabilité à plein temps auprès des grands transporteurs et des principaux fabricants de cellules et de moteurs, et de lui déléguer les pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions sur place. Cette mesure permettrait de régler facilement et rapidement les problèmes techniques qui, s'ils tardent à être résolus, font augmenter les coûts de l'entreprise. Elle faciliterait également l'autorégle-mentation en matière de respect des procédures établies.

En ce qui concerne la teneur des règlements, la principale plainte a trait à la lenteur du processus. L'industrie comprend difficilement les retards et les changements apportés à la formulation des nouveaux règlements ou des modifications aux règlements en vigueur par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé.

Le Groupe d'étude pense qu'il y aurait lieu d'intensifier les efforts en vue de négocier des ententes bilatérales sur la navigabilité, dans l'intérêt des fabricants canadiens d'aéronefs et de composants d'aéronef.

QUESTIONS CLÉS

Les ressources affectées à la réglementation de la sécurité aérienne sont-elles suffisantes pour assurer la réalisation de l'objectif?

Tire-t-on le meilleur parti possible de l'intérêt direct qu'ont les fabricants et les transporteurs à mener leurs activités en toute sécurité au moyen de produits sûrs?

Le niveau de recouvrement des coûts équivaut-il aux dépenses engagées pour la délivrance des brevets, des permis et des certificats?

Les règlements concernant la sécurité sont-ils traités dans les plus brefs délais possibles, compte tenu du fait qu'il faut s'assurer qu'ils relèvent bel et bien de la compétence des autorités aéronautiques et que la nécessité de veiller à la sécurité des passagers est primordiale?

Les ententes bilatérales nécessaires ont-elles été conclues avec d'autres pays fabricants d'aéronefs, afin de réduire au minimum les coûts que les fabricants canadiens doivent assumer pour produire des appareils ou des composants pour l'exportation, et ceux que les transporteurs aériens doivent assumer pour l'importation de ces mêmes produits?

Les normes de délivrance des permis d'exploitation des aéroports sont-elles assez détaillées pour qu'elles puissent être appliquées utilement aux grands aéroports non exploités par le gouvernement fédéral?

ANALYSE

Il ressort très clairement de l'expérience acquise aux États-Unis, depuis l'entrée en vigueur progressive de la déréglementation économique, que les responsables de la réglementation de la sécurité doivent assumer un fardeau beaucoup plus lourd. Même maintenant, cette conséquence de la réforme de la réglementation économique des transports aériens au Canada est ressentie par le personnel du Service de la réglementation aérienne. Il est de toute évidence essentiel d'augmenter les ressources pour préserver l'intégrité du système de sécurité, tout en offrant un niveau de service satisfaisant aux fabricants d'appareils et

aux transporteurs aériens. Compte tenu de la nature des travaux visés par ce programme et des engagements déjà pris à l'égard de la réforme de la réglementation économique, il ne serait pas acceptable de ne pas satisfaire à ces besoins en temps opportun. Il serait vraiment ironique de réduire le fardeau sur un plan (domaine économique) et de créer des retards et des difficultés sur un autre (réglementation de la sécurité). En outre, si les ressources affectées au service sont insuffisantes et que les gestionnaires doivent composer avec des priorités contradictoires, il se peut fort bien que des pressions soient exercées pour que le personnel réponde aux préoccupations de l'industrie, au détriment possible de la sécurité aérienne.

Étant donné que les transporteurs aériens et les fabricants responsables ont un investissement bien réel et un grand intérêt à l'égard de la sûreté de leurs produits, il y aurait lieu de compter davantage sur l'autoréglementation pour vérifier la conformité avec les techniques de fabrication, les conceptions et les procédures officielles de Transports Canada, et de la compléter par des vérifications de Transports Canada. Cette façon de procéder permettrait de maintenir à un niveau plus raisonnable les besoins en ressources du Service de la réglementation aérienne et serait plus efficace pour l'industrie, tout en préservant la sécurité globale du système.

Même si, dans l'ensemble, Transports Canada fait du bon travail en ce qui concerne la réglementation de la sécurité aérienne, des désaccords surgiront inévitablement de temps à autre. Dans ce contexte, le Groupe d'étude pense que la création du Conseil consultatif sur la navigabilité aérienne comme mécanisme de règlement des conflits est une initiative louable. Il faudrait faire connaître l'existence du Conseil aux principales associations d'aviation civile, comme l'Air Transport Association of Canada (ATAC), la Canadian Business Aircraft Association Inc. (CBAA), la Canadian Owners and Pilots Association (COPA) et la Royal Canadian Flying Clubs Association (RCFCA).

Le Groupe d'étude estime qu'il faudrait rapprocher de la clientèle visée les services de réglementation de la sécurité aérienne se rapportant à la délivrance des permis, des brevets et des certificats, ainsi qu'à l'application des lois et des règlements. Pour ce faire, le Groupe croit que des bureaux de district devraient être établis dans chacune des grandes villes du pays où la demande réelle ou

potentielle justifie, du point de vue avantages-coûts, l'affectation de personnel. Le Groupe pense également qu'il serait possible d'obtenir les ressources nécessaires à la mise en oeuvre de cette proposition en transférant, à l'administration centrale d'Ottawa, une partie des activités présentement menées par les bureaux régionaux dans les domaines du personnel et des finances, ce qui permettrait de réaliser des économies d'échelle.

Une partie des dépenses d'exploitation des aéronefs ont trait à la réglementation de la sécurité aérienne. Il serait possible de les réduire en utilisant davantage d'appareils loués et en impartissant l'entretien des appareils du gouvernement, entre autres choses.

En ce qui concerne le recouvrement des coûts, à peu près au moment où le Programme des six et cinq a été lancé, le Ministère achevait la mise en oeuvre d'un programme de majoration significative des droits de brevets, de permis et de certificats. Ce programme devrait de toute évidence être mis à jour, de manière à refléter les coûts d'aujourd'hui, et être appliqué le plus tôt possible.

Un problème très réel, dont les répercussions sur la la sécurité sont indéniables, entrave la promulgation efficace des règlements nouveaux ou modifiés. Il s'agit du ralentissement de l'appareil gouvernemental attribuable aux conseillers juridiques du ministère de la Justice détachés auprès du Bureau du Conseil privé au moment de la vérification de conformité des règlements proposés avec la Loi sur les textes réglementaires. Il semble qu'on soit dans une impasse telle que Transports Canada se verrait obligé de revenir à la traduction des documents au lieu de procéder dès le départ à la rédaction simultanée dans les deux langues officielles, avec consultation de l'industrie au sujet des deux versions. Il s'agit d'un problème manifestement très sérieux, mais qui n'a pas reçu toute l'attention voulue de la haute direction, à cause de tout ce qui se passe ailleurs à Transports Canada. Il est proposé de formuler des lignes directrices strictes à l'intention du service juridique du Bureau du Conseil privé :

- pour que celui-ci limite ses activités à l'examen des documents qui lui sont présentés et à la formulation d'observations pertinentes, et pour qu'il ne s'engage pas dans la rédaction proprement dite;

- pour que celui-ci se contente de vérifier que les règlements ou les modifications proposés sont bel et bien légaux;

- pour que celui-ci fixe des délais raisonnables pour l'examen des documents qui lui sont présentés; et

- pour que celui-ci, à moins de circonstances inhabituelles, ne formule pas d'observations au sujet des documents qui lui sont présentés de nouveau après un examen antérieur, lorsque les questions soulevées au cours de cet examen ont été réglées.

Selon le Groupe d'étude, il importe de poursuivre les efforts entrepris en vue de négocier avec des pays qui jouent un rôle de premier plan dans le domaine de l'aviation (dont le Royaume-Uni et la France) des ententes bilatérales sur la navigabilité analogues à celles qui ont déjà été conclues avec les États-Unis. Compte tenu des restrictions auxquelles Transports Canada doit faire face, le Ministère peut difficilement affecter des employés à cette tâche "non urgente", d'où l'utilité d'augmenter les ressources actuelles.

Le Groupe d'étude croit que les réglementateurs ne se rendent pas entièrement compte des coûts que les règlements proposés, nouveaux ou modifiés entraînent pour l'industrie. Il estime que ces données devraient être fournies à ceux qui prennent les décisions, ce qui leur permettrait de se faire une idée globale de la situation.

Il semble qu'un examen approfondi des normes de délivrance des permis d'exploitation des aéroports devrait être entrepris avant que Transports Canada se voit dans l'obligation de délivrer un permis à l'égard d'un aéroport important qui sera exploité par un organisme non fédéral.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Porter immédiatement les ressources affectées à la délivrance des permis, des brevets et des certificats et à l'application des règlements en matière de sécurité aérienne aux niveaux préconisés dans la récente révision des services votés, afin de veiller à

la protection du public voyageur et d'offrir à l'industrie un niveau de service satisfaisant, compte tenu de la réforme en cours et proposée de la réglementation économique.

2. Poursuivre les efforts entrepris en vue d'établir des indicateurs de charge de travail, afin d'assurer que les ressources suffisent aux besoins.

3. Adopter un tarif de droits applicables aux services de réglementation (à l'exception de la surveillance et de l'application des règlements) qui soit fondé sur ce qu'il en coûte réellement à l'administration fédérale pour offrir ces services.

4. Détacher auprès des principaux transporteurs aériens et des principaux fabricants d'aéronefs des inspecteurs de navigabilité qui feront des vérifications et des consultations sur place.

5. Favoriser une plus grande autoréglementation en ce qui concerne la vérification de la conformité avec les règlements, en déléguant aux transporteurs et aux fabricants compétents la responsabilité de leurs propres activités et en reconnaissant la compétence de leur personnel et la convenance de leurs procédures en la matière. On déchargerait ainsi le personnel de Transports Canada de son rôle permanent auprès de ces compagnies, en le réduisant au détachement d'un employé sur place, comme il est proposé au paragraphe précédent, et à des vérifications périodiques.

6. Se servir du Conseil consultatif sur la navigabilité aérienne à l'avantage de tous les secteurs de l'industrie aéronautique, en les sensibilisant à son existence et en acceptant des requêtes en compensation de la part de quiconque est partie légitime de questions d'aviation civile relatives à la navigabilité.

7. Accélérer la formulation et la promulgation du nouveau Règlement de l'air découlant de la nouvelle Loi sur l'aéronautique.

8. Soumettre des règlements applicables aux transporteurs aériens et le Règlement de l'Air proposé, à l'examen du service juridique du Conseil privé

uniquement pour en déterminer la légalité, et non pas pour en faire vérifier la formulation.

9. Obliger les avocats du ministère de la Justice détachés auprès du Conseil privé à faire part de leurs observations au sujet des règlements proposés dans un délai de 30 jours ouvrables ou, dans les cas exceptionnels, dans un délai de 45 jours ouvrables, et porter tout retard à l'attention du ministre de la Justice et du Procureur général dans un rapport mensuel.

10. S'assurer que tous les règlements pertinents sont en vigueur en vue de la délivrance de permis d'exploitation à l'égard de grands aéroports, peu importe quels en sont les propriétaires et les administrateurs.

11. Énoncer des critères régissant l'ouverture de bureaux de district pour mieux servir l'industrie aéronautique, et s'efforcer d'ouvrir de nouveaux bureaux dès que les ressources le lui permettront.

12. Faire appel aux services des compagnies commerciales d'aviation générale pour l'entretien et (ou) la prestation des aéronefs nécessaires aux inspections réglementaires.

13. Tenter de conclure des ententes bilatérales concernant la navigabilité avec d'autres pays engagés dans la fabrication d'aéronefs et (ou) de composants importants.

14. Effectuer une analyse avantages-coûts pertinente chaque fois qu'il est question d'adopter de nouveaux règlements ou des modifications à des règlements existants, et, sauf dans les cas où le changement proposé vise un assouplissement des règlements, ne pas promulguer pareille disposition règlementaire lorsque les résultats nets de l'analyse montrent qu'elle ne sert pas l'intérêt public.

ANNEXE A

DESCRIPTION DES PROGRAMMES

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE

Certificats d'exploitation accordés aux transporteurs aériens : Transports Canada délivre aux transporteurs aériens commerciaux des certificats d'exploitation attestant que les normes de sécurité sont respectées.

A.-P. = 1 IMM. = 473,000 $ RECETTES = 22,000 $

Information et éducation en matière de sécurité aérienne : Transports Canada entreprend des études analytiques visant à déterminer et à définir les lacunes de la sécurité aérienne, et il met à la disposition des milieux de l'aviation des documents et des présentations audio-visuelles sur la sécurité des vols, des programmes éducatifs et les services de ses agents régionaux de la sécurité aérienne.

A.-P. = 2 F & E = 1,307,000 $

Délivrance des licences au personnel de l'aviation civile : Le Ministère est chargé d'établir les conditions de délivrance et de validation des brevets du personnel de l'aéronautique civile.

A.-P. = 4 F & E = 205,000 $

Guides à l'intention des candidats aux examens de licences aéronautiques - Guides d'étude et de référence : Des guides d'étude et de référence sont mis à la disposition des candidats aux examens des brevets aéronautiques.

A.-P. = 1 F & E = 19,000 $

Cours à l'intention des instructeurs de vol : Des cours de recyclage sont offerts aux instructeurs de vol civils.

A.-P. = 2 F & E = 94,000 $ TRANSFERTS = 72,000 $

Examens en vue d'une licence de pilote ou de mécanicien d'aviation : Les candidats compétents peuvent subir les examens écrits en vue d'obtenir le brevet de pilote ou de mécanicien d'aviation dans les bureaux régionaux et dans quelques sous-bureaux.

Registre des aéronefs : Le Ministère publie trimestriellement un registre en deux volumes des noms et des adresses des propriétaires d'aéronefs. On peut obtenir cette liste tous les mois, moyennant des frais minimes.

A.-P. = 8 IMM. = 52,000 $ F & E = 194,000 $

Services d'information aéronautique : Le Ministère offre des documents d'information sur la réglementation et la procédure en matière d'aéronautique, l'espace aérien, les aéroports, les installations de navigation et de communication et les dangers, ainsi que des services, des cartes aéronautiques et d'autres renseignements utiles aux pilotes pour la planification des vols et la navigation aérienne.

A.-P. = 29 F & E = 2,010,000 $

Programme de mise en application de la réglementation aérienne : Le Ministère est chargé d'empêcher les infractions aux règlements aéronautiques et aux ordonnances sur la navigation aérienne. Pour ce faire, il a recours à des avertissements, à des suspensions de permis ou à des poursuites.

A.-P. = 34 IMM. = 1,501,000 $ F & E = 19,883,000 $

Navigabilité des aéronefs : Le Ministère a la responsabilité, entre autres choses, des normes, des procédures et de l'approbation des aéronefs, des moteurs et de la conception aéronautique; de la délivrance des certificats de navigabilité, des permis et d'autres autorisations de vol. Il publie des directives et d'autres renseignements sur la navigabilité, ainsi que les exigences et les procédures découlant des règlements aéronautiques et des ordonnances sur la navigation aérienne.

A.-P. = 272 F & E = 12,323,000 $ RECETTES = 84,000 $

Lancement de ballons avec ou sans équipage : Des ballons avec ou sans équipage sont contrôlés conformément au règlement aéronautique 511.

A.-P. = 0.1 F & E = 5,000 $

Normes et guides des épreuves de vol : Le Ministère fixe les normes des épreuves de vol que doivent subir les candidats au brevet de pilote privé ou commercial pour les

les avions ou les hélicoptères, et les candidats au brevet de pilote d'aéronef multimoteur.

A.-P. = 0.5   F & E = 90,000 $*

*(Ne comprend que les salaires, les autres postes F & E ne sont pas précisés.)

Enregistrement des aéronefs : Le Ministère offre des renseignements aux co-propriétaires d'aéronefs immatriculés au Canada. Le Ministère enregistre les heures de vol et l'état de service des aéronefs, conformément au Règlement de l'Air du Canada.

A.-P. = 14   F & E = 383,000 $

MÉDECINE AÉRONAUTIQUE CIVILE

DESCRIPTION

Médecine aéronautique civile, de Santé et Bien-être social Canada donne aide et conseils à Transports Canada pour tout ce qui touche à la médecine aéronautique, y compris : les examens médicaux que doivent subir les membres d'équipage civils et les contrôleurs de la circulation aérienne; l'évaluation des dangers pour la santé des membres d'équipage; la formulation de normes médicales à l'intention du personnel aéronautique; la participation aux enquêtes sur les accidents d'aviation; et l'éducation et la recherche.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur l'aéronautique et le Budget principal de Santé et Bien-être social Canada.

OBJECTIF

Le principal objectif du programme est d'assurer que les aéronefs civils sont confiés à des équipages en bonne santé, et qu'ils sont guidés par des contrôleurs de la circulation aérienne en bonne santé.

BÉNÉFICIAIRES

Le programme contribue à la sécurité de l'aviation civile au Canada. Les principaux bénéficiaires en sont les transporteurs aériens civils, l'aviation générale, les voyageurs aériens et le grand public.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)
Immobilisations	60
F & E	2,454
Transfert	-
TOTAL	2,514
Recettes	-
Coût net	2,514
A.-P.	49

OBSERVATIONS

Au Canada, il y a environ 78,000 titulaires de brevets en aéronautique qui doivent tous subir un examen médical quelconque pour le conserver. En outre, environ 8,500 personnes commencent, chaque année, un entraînement menant à l'obtention d'un brevet en aéronautique, et chacune doit passer un examen médical avant que ce brevet lui soit délivré. Étant donné que les divers brevets sont valables pour des périodes de durée variable, près de 66,000 examens médicaux doivent être faits chaque année.

Les examens médicaux sont effectués par des examinateurs en médecine aéronautique civile, c'est-à-dire des médecins nommés par Transports Canada (TC) dans toutes les régions du pays sur les conseils de Santé et Bien-être social Canada (SBSC). À l'heure actuelle, environ 850 examinateurs répondent aux besoins des différentes régions.

Pour le moment, les examinateurs en médecine aéronautique civile ne sont pas tenus de posséder des connaissances spécialisées dans le domaine de l'aviation, ni de suivre des cours pendant la durée de leur travail auprès de TC. Ils ne font non plus l'objet d'appréciations qualitatives pour conserver leur poste. En fait, on prétend que le Canada ne satisfait pas aux normes de formation des examinateurs en médecine aéronautique civile que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a proposées à l'intention des pays en voie de développement. SBSC se rend bien compte que ces lacunes doivent être comblées et a l'intention de le faire grâce à un programme de formation poussée, sous réserve de la disponibilité des ressources.

Au cours des 40 dernières années, les services médicaux aéronautiques ont été fournis à TC presque exclusivement par SBSC. Les rapports entre ces deux ministères ont subi des changements radicaux au moment de la mise sur pied du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) en 1984, ce qui a eu pour résultat d'enlever à TC la responsabilité des enquêtes sur les accidents de l'aviation civile. Il semble que les répercussions de cette mesure sur la médecine aéronautique civile n'ont jamais été étudiées à fond et qu'on n'a pas tenté d'y remédier avant la création du BCSA, ce qui explique qu'il a fallu entreprendre une étude importante, après la création du Bureau, pour identifier les services de médecine aéronautique civile dont auraient besoin le BCSA, TC et SBSC.

En vertu d'un protocole d'entente, SBSC a accepté de fournir "provisoirement" les services médicaux d'enquête et de laboratoire nécessaires aux enquêtes sur les accidents d'aéronef.

Au moment de la mise sur pied du BCSA, trois années-personnes ont été transférées de SBSC au Bureau. Il semble que l'on ait supposé à ce moment que SBSC continuerait à s'occuper de l'établissement des faits sur place et des analyses en laboratoire pour aider aux enquêtes sur les accidents. Si les ressources supplémentaires dont le BCSA estime avoir besoin pour s'acquitter de son mandat en toute indépendance étaient prises sur les ressources actuelles de SBSC, cette mesure compromettrait l'aptitude de SBSC à s'acquitter de ses autres fonctions et entraînerait par conséquent une diminution radicale du niveau de service offert au personnel aéronautique civil qui demande un brevet, ainsi qu'à l'industrie qui a besoin de personnel reconnu.

Une question connexe est celle de l'emplacement de la Division de la médecine aéronautique civile, présentement située à Toronto, qui, de l'avis de SBSC, devrait être déménagée à Ottawa, pour trois grandes raisons :

- les activités de la Division pourraient être coordonnées plus étroitement avec celles du laboratoire d'hygiène du travail de SBSC, ce qui serait une façon de reconnaître que la médecine aéronautique civile est une spécialité de la médecine du travail;

- la Division serait située plus près du BCSA, ce qui permettrait d'améliorer les communications entre les deux organismes; et

- la Division de la médecine aéronautique civile disposerait ainsi de laboratoires satisfaisants pour s'acquitter de ses tâches.

Il est à remarquer que l'augmentation proposée des ressources dont SBSC a besoin comprend une augmentation de 100 % des ressources affectées à la Division de la médecine aéronautique civile, lesquelles passeraient de 5 à 10 années-personnes.

Il semble que la recommandation n° 203 de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne n'ait pas été appliquée aussi fermement qu'elle aurait dû l'être.

QUESTIONS CLÉS

Le BCSA doit-il, aux termes de son mandat, effectuer en toute indépendance les tâches médicales qui lui sont confiées, au point où il ne pourrait pas faire appel aux installations de la Division de la médecine aéronautique civile pour les analyses de laboratoire, ni au personnel de SBSC pour l'établissement des faits (enquêtes sur place)?

Les ressources affectées au programme de médecine aéronautique civile sont-elles suffisantes?

La Division de la médecine aéronautique civile devrait-elle être déménagée à Ottawa?

Les installations de formation en médecine aéronautique civile devraient-elles être fournies par le gouvernement fédéral?

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, l'établissement des faits entourant un accident devrait continuer d'être délégué à SBSC, mais le BCSA devrait pouvoir compter sur un petit groupe chargé des tâches suivantes :

- S'assurer que les médecins affectés aux enquêtes sont nommés par SBSC de façon à éviter les conflits d'intérêts réels ou possibles, c'est-à-dire vérifier qu'ils ne proviennent pas de la région où les membres d'équipage et les contrôleurs de la navigation aérienne ont été examinés.
- S'occuper de l'évaluation des faits entourant un accident, et formuler des recommandations à l'intention du BCSA.
- Donner des conseils d'expert au BCSA.

Si cette démarche n'était pas adoptée, les conséquences seraient les suivantes :

1. Des ressources supplémentaires, qu'il s'agisse de ressources humaines (années-personnes) ou d'installations matérielles (second laboratoire), seront requises.

2. Les possibilités d'échanges entre les employés chargés de l'évaluation des faits entourant les accidents et les employés préposés aux enquêtes sur les accidents seront sérieusement diminuées, sinon entièrement coupées.

En outre, des inquiétudes ont été formulées au sujet de la carrière des médecins engagés par le BCSA et de la difficulté qu'ils auront à être productifs, à cause de la nature incertaine et sporadique du travail lié aux enquêtes sur les accidents.

L'affectation de ressources supplémentaires à l'appui de la médecine aéronautique civile semble très bien fondée, et la question devrait être examinée de toute urgence. Étant donné que le bon fonctionnement des moteurs et la conception des appareils contribuent à accroître la sécurité de l'aviation, il semble tout à fait logique de penser que l'aspect humain sera le point faible dans l'exploitation des aéronefs. Une analyse récente des accidents aériens qui se sont produits aux États-Unis semble corroborer ce fait. Par conséquent, il faut s'assurer que cet aspect reçoit toute l'attention voulue si l'on veut assurer la protection des passagers.

Il y aurait de nombreux avantages à déménager la Division de la médecine aéronautique civile à Ottawa, et à établir ou prévoir l'établissement, dans tout le pays, des installations nécessaires à la formation sur la décompression.

Plus précisément :

a. Il faudrait affecter suffisamment d'années-personnes pour former comme il se doit les examinateurs en médecine aéronautique civile, et pour qu'un système informatisé d'évaluation médicale puisse être mis sur pied et exploité.

b. Il faudrait prendre des dispositions pour affecter à l'administration centrale de SBSC un médecin spécialisé en sécurité aéronautique.

c. Il faudrait déménager la Division de la médecine aéronautique civile à Ottawa, et mettre des ressources suffisantes à sa disposition pour l'aider à subvenir aux besoins du BCSA.

d. Il faudrait prendre des dispositions pour la construction, selon le principe du recouvrement des coûts auprès des usagers, d'un nombre satisfaisant d'installations de formation sur la décompression un peu partout au pays.

Les renseignements disponibles laissent croire que, grâce à l'emploi judicieux de l'impartition et à l'embauche d'employés à temps partiel et de vacataires dans les régions, 24 années-personnes devraient constituer un effectif satisfaisant pour les bureaux régionaux (par rapport aux 29 actuelles, qui ne disposent pas d'un système informatisé d'évaluation médicale, et aux 25 proposées dans l'étude du Groupe de travail interministériel). L'effectif de la médecine aéronautique civile à l'administration centrale de SBSC devrait compter 24 années-personnes (à comparer aux 21 actuelles, dont 6 sont à risque, et aux 27 proposées); et la Division de la médecine aéronautique civile devrait pouvoir compter sur 8 années-personnes (à comparer aux 5 actuelles et aux 10 proposées). En ce qui concerne le BCSA, à moins que l'expérience ne montre la nécessité d'agir autrement, en supposant que les principes exposés plus haut sont acceptés, les ressources devraient être augmentées de 2 années-personnes seulement, et ainsi passer de 3 à 5. Il faudrait que ce soit de nouvelles années-personnes, et non des mutations provenant de SBSC.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Informer le président du Bureau canadien de la sécurité aérienne qu'en raison de la limitation des ressources, il faudra faire appel davantage aux ressources de Santé et Bien-être social Canada en matière de médecine aéronautique civile au cours de l'étape de l'établissement des faits des enquêtes sur les accidents, et que cela peut et devrait se faire de manière à ne pas compromettre l'indépendance du Bureau canadien de la sécurité aérienne.

2. Étudier soigneusement le bien-fondé du déménagement de la Division de la médecine aéronautique civile à Ottawa, et accorder une attention particulière aux avantages que cette mesure comporte pour la Division de la médecine aéronautique civile, laquelle serait ainsi

en mesure de répondre aux besoins en laboratoire du Bureau canadien de la sécurité aérienne.

3. Parvenir à une entente de principe au sujet des besoins en ressources humaines de la médecine aéronautique civile, et y satisfaire à même le niveau de référence de Transports Canada, en réaffectant les économies réalisées au poste des frais généraux liés aux politiques et à l'administration.

4. Répondre de toute urgence aux besoins nécessaires pour donner une formation satisfaisante aux équipages d'appareils gouvernementaux, d'affaires et commerciaux, afin de s'assurer que des installations telles les chambres de décompression puissent être utilisées par l'intermédiaire du secteur privé, ou du gouvernement fédéral sur une base de recouvrement des coûts.

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ MARITIME - GROS NAVIRES

DESCRIPTION

Règlements sur la pollution par les navires
Navires et équipement électronique
Normes relatives aux systèmes de survie à bord des navires
Règlement sur le transport maritime
Réglementation des véhicules à coussin d'air
Réglementation concernant les navires
Règlements concernant l'inspection des radios de navires
Protection des eaux navigables

La description de chaque programme est donnée à l'annexe B.

DOCUMENTS HABILITANTS

Aux termes de la Loi sur la marine marchande du Canada et des conventions internationales, le Canada doit certifier la navigabilité des navires et attester qu'ils disposent d'équipements de sécurité et de navigation satisfaisants.

OBJECTIF

Satisfaire aux ententes internationales et assurer l'exploitation sûre des navires.

BÉNÉFICIAIRES

Les propriétaires de navires, les membres d'équipage et les plaisanciers.

DÉPENSES (1985-1986)*

	(milliers $)
Immobilisations	1,917
F & E	21,473
Transfert	15
TOTAL	23,405
Recettes	2,950
Coût net	20,455
% de recouvrement des coûts	13
A.-P.	386**

* Ces chiffres représentent les dépenses relatives aux gros navires et aux petits bâtiments et embarcations de plaisance.

** Y compris 3 années-personnes des services des aéronefs qui sont affectées à des tâches de réglementation de la sécurité maritime.

Nota : Ce profil doit être lu de pair avec celui sur la règlementation de la sécurité maritime - petits bâtiments et embarcations de plaisance.

La marine marchande canadienne compte 1,300 navires dont la jauge brute au registre excède 100 tonneaux. La flotte des navires hauturiers compte 1,031 navires, dont 822 ont une jauge brute au registre de moins de 1,000 tonneaux. Environ 400 navires demeurent dans leur classe d'origine.

OBSERVATIONS

L'industrie estime que des règlements basés sur des normes de rendement, plutôt que sur des spécifications techniques, permettraient de réduire les coûts de construction des navires, de même que les coûts d'équipement et de remise à neuf.

Elle laisse aussi entendre que la Garde côtière canadienne (GCC) devrait effectuer des analyses avantages-coûts pour vérifier le bien-fondé des nouveaux règlements sur la sécurité maritime ou des modifications aux règlements en vigueur, surtout dans les cas où les dispositions réglementaires proposées sont formulées par la GCC elle-même ou découlent d'enquêtes.

Les inspections de sécurité (par exemple, les inspections des embarcations de sauvetage et des dispositifs de lutte contre les incendies) incombent au Bureau d'inspection des navires à vapeur, tandis que, dans certains pays, cette fonction a été confiée aux sociétés de classification.

L'inspection de sécurité, des machines et de la coque est effectuée par le Bureau d'inspection des navires à vapeur pour tous les navires de plus de 15 tonneaux. L'inspection de l'équipement électronique relève de la GCC. Le ministère des Communications fait l'inspection des stations radio au nom de la GCC.

Les sociétés de classification sont des organismes internationaux qui fixent les normes de conception et de construction des coques et des machines de navire. Ces normes sont acceptées par de nombreux États et par les compagnies d'assurance maritime, bien qu'il n'y ait pas vraiment de rapport officiel entre les sociétés de classification et les compagnies d'assurance. Les sociétés de classification inspectent périodiquement les navires par rapport à ces normes, et les navires jugés conformes demeurent dans la même classe.

Même si les sociétés de classification ont une portée internationale, elles sont souvent associées à un pays en particulier. Les quatre sociétés de classification dont les services sont les plus employés au Canada sont la Lloyds Register, l'American Bureau of Shipping, la Det Norske Veritas et le Bureau Veritas.

Presque tous les gros navires, y compris ceux de la GCC et les grands navires de pêche, sont conçus et construits d'après les normes des sociétés de classification (classes), et la plupart demeurent dans la même classe une fois construits. La conformité avec une classe donnée facilite l'obtention de contrats de transport de marchandises, réduit les primes d'assurance et fait augmenter la valeur de revente. Les remorqueurs doivent absolument être conçus et construits d'après les normes des sociétés de classification avant d'être employés par l'Association de sauvetage.

La Direction de la sécurité des navires du Bureau d'inspection des navires à vapeur doit approuver la construction de tout nouveau navire, mais elle ne semble pas disposer de normes indépendantes de construction des navires. Les navires sont approuvés en fonction des spécifications propres à chaque classe. Il est à remarquer que les sociétés de classification jouent un rôle de premier plan dans ce domaine.

Au Canada, lorsque des navires sont construits en fonction des spécifications d'une classe, des inspecteurs du Bureau d'inspection des navires à vapeur et des inspecteurs de classification sont présents sur les chantiers navals, même si les exigences du Bureau et celles de classification ne concordent pas toujours. Les inspecteurs de classification offrent un service plus rapide que les inspecteurs du Bureau d'inspection.

Des discussions ont été entamées entre la GCC et les sociétés de classification sur la possibilité de transférer, à des sociétés de classification désignées, les pouvoirs du Bureau en matière d'inspection des machines et de la coque des navires, mais aucune entente n'a encore été conclue.

Certains propriétaires de navires s'opposent au dédoublement de l'inspection des nouveaux navires en construction dans les chantiers navals. Les dirigeants des chantiers navals estiment pour leur part que l'inspection du Bureau est redondante et qu'elle cause des retards qui font augmenter les coûts. Dans l'ensemble, ils sont satisfaits du travail des inspecteurs sur place, mais des problèmes se posent lorsqu'il faut obtenir l'approbation de l'administration centrale. Le processus d'approbation est jugé tellement complexe que certains petits propriétaires de navires engagent des experts-conseils pour guider leurs demandes d'approbation dans la filière administrative du Bureau.

La plupart des propriétaires de navires qui font construire des navires dans des chantiers navals étrangers les font inspecter par le Bureau d'inspection pendant la construction, afin d'éviter tout retard au moment de l'immatriculation des navires au Canada. Les frais déboursés par le Bureau d'inspection dans ces cas sont remboursés par les propriétaires des navires.

Ce qui préoccupe les compagnies de navigation, c'est le dédoublement de l'inspection courante des navires dont la classe demeure la même. Si les droits exigés par le Bureau d'inspection sont minimes et ne portent pas à conséquence, par contre, la durée d'inactivité des navires préoccupe énormément les compagnies de navigation. Par exemple, il est parfois difficile de préparer des navires à prendre la mer, parce que le budget du Bureau d'inspection ne lui permet pas de payer des heures supplémentaires aux inspecteurs. Même si les chantiers navals ou les compagnies de navigation offrent de le défrayer, le problème ne s'en trouve pas réglé, puisqu'il n'y a aucun moyen de créditer ces fonds au budget du Bureau.

La proportion des frais d'inspection qui sont recouvrés n'a cessé de diminuer au fil des ans. Les droits peuvent être augmentés mais, pour réellement recouvrer tous les frais, il faudra tenir compte tant des coûts que de la durée d'inactivité des navires.

Le Bureau d'inspection des navires à vapeur et les sociétés de classification accordent des prolongations à l'égard des inspections périodiques ou courantes.

L'inspection des composants des moteurs par le Bureau d'inspection devrait être faite sur la base du temps de fonctionnement, plutôt que selon un calendrier fixe.

Les inspections du Bureau ne sont pas uniformes d'un endroit à l'autre, ni d'un exploitant à un autre, et certaines compagnies de navigation hésitent à faire réparer leurs navires dans certains chantiers navals à cause des caprices de certains inspecteurs du Bureau.

Presque tous les navires peuvent être assurés moyennant une prime. Les taux dépendent des dossiers des pertes (propriété), du type de commerce, de l'âge du navire et de sa classe. À court terme, les primes n'influent pas sur les normes d'entretien. Au moment de calculer les primes d'assurance, les compagnies tiennent compte, non pas du fait qu'une inspection a été effectuée par le Bureau d'inspection des navires à vapeur, mais plutôt du fait qu'il y a eu inspection de classification. Lorsqu'un navire n'est pas conforme à sa classe, les compagnies d'assurance peuvent faire appel à des experts indépendants.

Au Canada, aucun navire commercial ne peut prendre la mer si son équipement de navigation ou de radiocommunication ne fonctionne pas correctement.

Les inspecteurs d'équipement radio ou électronique du gouvernement ne font que déterminer si l'équipement est en bon état de marche; les compagnies d'entretien, pour leur part, réparent l'équipement qui ne fonctionne pas.

QUESTIONS CLÉS

Les règlements sur la sécurité maritime devraient-ils être fondés sur des normes de rendement plutôt que sur des spécifications techniques détaillées?

Y a-t-il répétition inutile des inspections des machines et de la coque des navires, qu'il s'agisse d'inspections des nouveaux navires ou d'inspections courantes?

L'inspection des équipements radio ou électroniques serait-elle menée plus efficacement et à meilleur compte par des entreprises privées?

ANALYSE

Le Groupe d'étude pense que les règlements, présentement fondés sur des spécifications techniques, devraient plutôt être basés sur des normes de rendement, et qu'il faudrait entreprendre la conversion de façon prioritaire, en tenant compte des obligations internationales du Canada.

Le Groupe d'étude estime que les inspections de la sécurité sont nécessaires, et qu'elles devraient être effectuées, à intervalles réguliers, par le Bureau d'inspection des navires à vapeur.

Les inspections des machines et de la coque des navires se répètent inutilement, ce qui représente un fardeau inutile pour les compagnies de navigation. Presque toutes les grandes nations à vocation maritime confient l'inspection des machines et de la coque des navires à des sociétés de classification. Le Groupe d'étude estime qu'il serait pratique d'adopter la même démarche au Canada. De plus, si les sociétés de classification étaient autorisées à mener les inspections des machines et de la coque des navires, ainsi que les inspections de sécurité, le personnel du Bureau des navires à vapeur perdrait vraisemblablement 85 années-personnes d'ici à 1988, et 40 autres entre 1988 et 1990.

Le Groupe d'étude propose que les droits du Bureau d'inspection des navires à vapeur soient augmentés de manière à permettre le recouvrement d'une proportion beaucoup plus grande des coûts.

De l'avis du Groupe d'étude, l'inspection de l'équipement radio ou électronique pourrait être faite par des techniciens accrédités, qui réparent actuellement cet équipement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Continuer à renseigner Transports Canada sur le transfert des inspections à des organismes privés, par le Conseil consultatif de la sécurité maritime.

2. Augmenter, au cours des quelques prochaines années, les droits d'inspection des machines et de la coque des navires, ainsi que les droits d'inspection de sécurité, afin de recouvrer l'ensemble des frais que le Ministère doit engager.

3. Prévoir dans les cas où l'industrie est prête à payer les frais excédentaires, la possibilité que les inspections du Bureau d'inspection des navires à vapeur puissent être menées en dehors des heures normales de travail.

4. Effectuer une analyse avantages-coûts pertinente lorsqu'on se propose d'adopter de nouveaux règlements ou d'apporter des modifications aux règlements existants et, sauf dans les cas où les modifications proposées aux règlements visent à réduire la réglementation, éviter d'adopter des dispositions réglementaires qui ne servent pas l'intérêt public.

5. Préparer des plans de travail détaillés en vue de remplacer les règlements fondés sur des spécifications techniques par des règlements basés sur des normes de rendement, compte tenu des obligations internationales du pays et de la nécessité de promulguer les lois habilitantes pertinentes.

6. Modifier la Loi sur la marine marchande du Canada en toute priorité pour que les sociétés de classification soient autorisées à inspecter les machines et la coque des navires au nom du Bureau d'inspection des navires à vapeur. Une fois les mesures législatives nécessaires adoptées, ces inspections devraient leur être confiées lorsqu'il s'agit de navires construits conformément aux spécifications d'une classe donnée, qui demeurent dans la même classe.

7. Étudier la possibilité de confier aux sociétés de classification le soin d'inspecter la coque et les machines des navires qui ne sont pas conformes à une classe et, s'il y a lieu, leur déléguer la responsabilité de ces inspections.

8. Modifier la Loi sur la marine marchande du Canada de manière que les sociétés de classification soient autorisées à mener, au nom du Bureau d'inspection des navires à vapeur, des inspections de sécurité (équipements et procédures en cas d'urgence), conformément aux normes adoptées par le Bureau d'inspection des navires à vapeur. Les propriétaires de navires auraient le droit de faire inspecter leurs navires conformément aux normes du Bureau d'inspection ou aux normes applicables à la classe de leurs navires. Le Bureau se réserverait cependant le droit de mener une inspection de sécurité de temps à autre, même lorsqu'une inspection valable a été faite par une société de classification.

9. Prévoir des dispositions selon lesquelles les techniciens accrédités d'organismes privés pourraient faire l'inspection des équipements radio et électroniques au nom de Transports Canada.

10. Rendre obligatoire la délivrance de permis aux gros navires canadiens, et établir des droits connexes dans le but de payer une partie des coûts des opérations de recherche et de sauvetage, des aides à la navigation et des programmes de sensibilisation à la sécurité.

DESCRIPTION DES PROGRAMMES

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ MARITIME - GROS NAVIRES

Règlements sur la pollution par les navires : La Garde côtière est chargée d'administrer et d'appliquer les règlements visant à contrôler et à interdire le déversement d'hydrocarbures, de déchets et d'autres matières polluantes par les navires dans les eaux et les zones de pêche canadiennes.

A.-P. = 15 F & E = 959,000 $

Navires et équipement électronique : La Garde côtière est chargée d'administrer des normes et des règlements touchant la performance, l'inspection et l'installation de l'équipement électronique de communication et de navigation à bord des navires.

Les dépenses de ce programme sont comprises dans celles de la Réglementation concernant les navires.

Normes relatives aux systèmes de survie à bord des navires : La Garde côtière est chargée d'établir des normes et de procéder à des inspections en ce qui concerne les systèmes de survie, le matériel de sauvetage et les pratiques et opérations de sécurité en cas d'urgence à bord des navires transportant des passagers et des navires commerciaux, ainsi que sur les pontons de forage au large des côtes. Elle doit aussi veiller à l'adoption de méthodes de travail sûres à bord des navires et inspecter le matériel de manutention des cargaisons.

Les dépenses de ce programme sont comprises dans celles de la Réglementation concernant les navires.

Règlement sur le transport maritime : Une publication de format de poche regroupant la Loi sur la marine marchande du Canada et les règlements connexes a été préparée à l'intention de l'industrie maritime. Elle est maintenant offerte au secteur privé, de même qu'un service de modification.

F & E = 28,000 $ RECETTES = 15,000 $

Réglementation des véhicules à coussin d'air : La Garde côtière est chargée d'administrer les normes concernant la conception et la construction des véhicules à coussin d'air. De plus, elle approuve les modèles, établit les critères d'obtention des certificats de sécurité, procède à l'inspection des véhicules à coussin d'air et délivre des certificats. Elle applique également les règlements relatifs à l'accréditation du personnel d'exploitation et d'entretien.

A.-P. = 2 F & E = 201,000 $

Réglementation concernant les navires : Le Ministère est chargé d'administrer la Loi sur la marine marchande du Canada et la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, c'est-à-dire de formuler, promulguer et appliquer des politiques, des règlements et des normes concernant la navigabilité; d'inspecter des navires et des plates-formes de forage (y compris leurs installations et leur équipement de survie et d'urgence), de même que des cargaisons (y compris les marchandises dangereuses), et de délivrer des certificats d'inspection; et d'immatriculer les navires.

A.-P. = 336 IMM. = 958,000 $
F & E = 17,616,000 $ TRANSFERT = 15,000 $
RECETTES = 2,650,000 $

Les dépenses de ce programme comprennent celles de la Réglementation des petites embarcations.

Règlements concernant l'inspection des radios de navires : La Garde côtière est chargée d'inspecter les navires obligatoirement munis d'équipement radio, conformément aux règlements d'exécution de la Loi sur la marine marchande du Canada, et de délivrer des certificats d'inspection. Elle est aussi chargée d'administrer les normes et les règlements touchant la performance, l'inspection et l'installation de l'équipement électronique de communication et de navigation à bord des navires.

A.-P. = 2 F & E = 791,000 $
RECETTES = 300,000 $

Protection des eaux navigables : Aux termes de la Loi sur la protection des eaux navigables, la Garde côtière est chargée de protéger le droit du public à la navigation, c'est-à-dire d'assurer l'examen, l'analyse et l'approbation

des ponts, barrages, quais, câbles aériens et sous-marins d'électricité et de téléphone et autres situés à proximité des eaux navigables; d'enlever les navires échoués; et de mener des enquêtes sur les cas d'obstruction à la navigation. Aux termes de la Loi sur la marine marchande du Canada, la Garde côtière est aussi chargée d'administrer les activités du receveur d'épaves, y compris la préservation, la protection et l'enlèvement des épaves et des navires échoués en l'absence du propriétaire de plein droit.

A.-P. = 28 F & E = 1,906,000 $

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ MARITIME - PETITS BÂTIMENTS ET EMBARCATIONS DE PLAISANCE

DESCRIPTION

Par son programme du Règlement sur les petits bâtiments, la Garde côtière canadienne (GCC) administre le Règlement sur les petits bâtiments, y compris le calcul des charges recommandées et de la puissance des moteurs, l'établissement de normes de construction pour les petits bâtiments, l'émission de plaques de charge et d'étiquettes autocollantes attestant le respect des normes de construction, la réglementation concernant le matériel de sécurité des petits bâtiments et celle sur les eaux restreintes, ainsi que l'approbation des gilets de sauvetage et des dispositifs de flottaison individuels.

Les ressources du programme sont comprises dans la réglementation concernant les navires.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la marine marchande du Canada - Règlement sur les petits bâtiments.

OBJECTIF

Assurer la sécurité des petits bâtiments et des embarcations de plaisance.

BÉNÉFICIAIRES

Les propriétaires de navires, les membres d'équipage et les plaisanciers.

DÉPENSES (1985-1986)*

	(milliers $)
Immobilisations	1,917
F & E	21,473
Transfert	15
TOTAL	23,405
Recettes	2,950
Coût net	20,455
% de recouvrement des coûts	13
A.-P.	386**

* Ces chiffres comprennent les dépenses engagées à l'égard des gros navires et des petits bâtiments.

** Y compris 3 années-personnes des services aux aéronefs, à l'appui de la sécurité maritime.

Nota : Ce profil doit être lu de pair avec ceux sur la réglementation de la sécurité maritime - gros navires et les opérations de recherche et de sauvetage en mer.

OBSERVATIONS

Selon le Groupe d'étude, il importe que le gouvernement fédéral conserve la responsabilité de la réglementation des petites embarcations. Autrement, il y aurait de multiples autorités de réglementation, et l'uniformité d'application pourrait en souffrir.

La plupart des inspecteurs du Bureau d'inspection des navires à vapeur peuvent difficilement s'occuper des petits bâtiments comme les embarcations de plaisance, leurs compétences et leur expérience ne s'y prêtant pas.

Des problèmes pourraient se présenter au moment d'établir des normes au sujet des petits bâtiments assurant le transport de passagers, si ces normes faisaient obstacle à l'affrètement des embarcations de plaisance.

L'approbation de la conception des petits bâtiments serait un bon moyen d'en assurer la sécurité, mais sans que ce soit fait nécessairement par Transports Canada (TC).

L'autoréglementation volontaire des constructeurs navals ne fonctionne pas bien. Un moyen pratique de régler le problème serait d'adopter des normes de construction des petits bâtiments, et d'en confier l'application à une association de l'industrie.

L'inspection volontaire de l'équipement de sécurité des petits bâtiments, par le Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime, est très utile.

À moyen terme (dix ans), l'assurance n'est pas un moyen satisfaisant de s'assurer que les petits bâtiments sont navigables ou qu'ils disposent de l'équipement approprié. De nos jours, l'assurance des embarcations fait souvent partie du contrat d'assurance des effets personnels. Les

compagnies d'assurance tiennent rarement compte de l'expérience et de la formation des exploitants au moment d'établir les primes d'assurance pour les petites embarcations. La formation des propriétaires et des exploitants des embarcations réduirait considérablement les accidents.

Seule une faible proportion des petites embarcations font l'objet d'un certificat d'immatriculation et (ou) d'un permis. Les plaisanciers s'opposent à la délivrance de permis aux exploitants de petits bâtiments. Ils n'en voient pas l'utilité et jugent la mise en oeuvre difficile.

Les communications entre les plaisanciers et TC s'améliorent, et on a laissé entendre que le moment serait mal venu de changer le Règlement sur les petits bâtiments.

QUESTION CLÉ

Quel serait le moyen le plus rentable d'assurer la sécurité des petits bâtiments?

ANALYSE

Le gouvernement fédéral devrait conserver la responsabilité de la réglementation des petits bâtiments. Le Groupe d'étude a conclu que des normes de construction des petits bâtiments devraient être établies par un organisme privé (association de l'industrie) au nom de TC.

Le Groupe d'étude estime également que la GCC devrait effectuer des analyses coûts-avantages pour des règlements nouveaux ou modifiés concernant la sécurité maritime, surtout lorsque les dispositions proposées sont issues de la GCC ou qu'elles font suite à des enquêtes.

Le moyen le plus rentable de réduire les accidents de la navigation de plaisance et les coûts des opérations de recherche et de sauvetage est d'assurer la formation des exploitants, d'encourager l'inspection volontaire par du personnel autre que celui de la GCC et de coordonner les activités avec les forces de l'ordre provinciales et locales.

Étant donné que la formation des exploitants de petites embarcations permettrait de réduire les coûts des opérations de recherche et de sauvetage, la formation devrait être financée en partie par TC, mais être assurée surtout par des organismes privés.

Le Groupe d'étude pense qu'il y aurait lieu d'améliorer le système d'immatriculation des petites embarcations et (ou) de délivrance des permis, de le rendre obligatoire et de fixer les droits pertinents, afin de rembourser en partie les coûts des programmes de formation sur la sécurité et les opérations de recherche et de sauvetage.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Augmenter les fonds mis à la disposition des organismes privés pour assurer la formation des exploitants de petites embarcations et l'inspection volontaire de l'équipement de sécurité à bord des petites embarcations.

2. Effectuer une analyse coûts-avantages pertinente avant d'adopter tout règlement nouveau ou modifié, et, sauf lorsque les changements envisagés constituent une déréglementation, de ne promulguer aucune disposition proposée qui ne sert pas l'intérêt public.

3. Confier à un organisme privé (association de l'industrie) la responsabilité de formuler les normes de sécurité applicables aux petits bâtiments et de s'assurer que les nouveaux bâtiments satisfont à ces normes, le Ministère se réservant le droit de vérifier périodiquement la conformité à ces normes.

4. Rendre obligatoire la délivrance de permis à l'intention des petits bâtiments exploités au pays et fixer les droits pertinents, afin de payer une partie des coûts des opérations de recherche et de sauvetage, des aides à la navigation et des programmes de formation sur la sécurité.

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ MARITIME
BREVETS DU PERSONNEL

DESCRIPTION

Examens et certificats à l'intention des mécaniciens de marine : La Garde côtière délivre les certificats de capacité exigés des mécaniciens des navires immatriculés au Canada.

Examens et certificats à l'intention des capitaines, des capitaines en second et des membres d'équipage de navire : La Garde côtière est chargée des exigences concernant la formation, le temps de service en mer et les examens des capitaines, des capitaines en second et des membres d'équipage des navires immatriculés au Canada.

Réglementation sur le personnel - Examens et brevets à l'intention des mécaniciens de marine : La Garde côtière délivre les brevets de capacité exigés des mécaniciens des navires immatriculés au Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la marine marchande du Canada. Des brevets doivent être délivrés aux membres d'équipage pour que les navires soient exploités en toute sécurité, et pour que les compétences des membres d'équipage soient reconnues à l'étranger.

OBJECTIF

Permettre au pays de s'acquitter de ses obligations internationales, et assurer la sécurité des navires.

BÉNÉFICIAIRES

Les compagnies de navigation canadiennes et les membres d'équipage, y compris les capitaines, les capitaines en second et les mécaniciens.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	100
F & E	2,637
Transfert	14
TOTAL	2,751
Recettes	1,050
Coût net	1,701
% de recouvrement des coûts	38
A.-P.	50

Nota : Le présent profil doit être lu de pair avec celui sur la formation en transports.

OBSERVATIONS

La Garde côtière canadienne (GCC) établit le programme et les normes des cours de formation du personnel maritime. La formation théorique est assurée par la GCC à l'Institut de formation de Transports Canada (IFTC), ainsi que par des écoles provinciales. Les examens sont administrés par le personnel de la Direction de la sécurité des navires à différents endroits au pays. Les frais de scolarité, de déplacement, d'hébergement, de repas et d'examens sont à la charge de l'étudiant.

Les officiers de la GCC font passer des examens plus ou moins selon la demande. Les étudiants peuvent donc retourner chez eux ou travailler plus rapidement, ce qui réduit leurs frais. Par contre, cette pratique fait augmenter légèrement les coûts pour la GCC.

En établissant, de concert avec les écoles provinciales, une banque informatisée de questions d'examen, la GCC réduirait ses coûts d'administration des examens. Une personne responsable devrait surveiller les séances d'examen écrit.

Les subventions des examens sont à l'avantage des exploitants de navires, de leur personnel et des membres d'équipage des navires de pêche. Si les coûts des examens étaient entièrement recouvrés, seuls les candidats fin prêts se présenteraient aux examens.

Les normes de délivrance des brevets à l'industrie de la pêche sont moins rigoureuses que celles du reste de l'industrie du transport maritime. Des représentants de

l'industrie de la pêche ont fait part de leurs préoccupations à ce sujet, notamment en ce qui concerne la pêche hauturière.

Pour le moment, la disponibilité de personnel maritime qualifié ne pose pas de problème.

La formation des mécaniciens est bloquée, car il est impossible d'obtenir le temps de service en mer requis, et le cours (passage de la 4e à la 3e classe) est difficile.

L'éducation est un domaine de compétence provinciale. Des représentants de l'enseignement croient qu'il y a trop d'écoles au Canada, d'où capacité excédentaire. En outre, en raison du fléchissement que connaît l'industrie du transport maritime, il n'y a pas assez de navires pour former tous les jeunes Canadiens désireux de devenir des élèves-officiers.

Les responsables des écoles provinciales soutiennent que la formation offerte par le gouvernement fédéral n'est pas rentable, et que leurs écoles pourraient l'offrir à un coût bien inférieur.

Par le passé, Transports Canada a fourni de l'équipement aux écoles provinciales dans le cadre du programme du Conseil consultatif national sur la formation maritime. Ce programme a été abandonné il y a environ deux ans, mais certains éléments du Ministère tentent de le rétablir.

La GCC est en rapport avec les écoles (pour ce qui est de la formation) et l'industrie (en ce qui concerne ses besoins en personnel).

La GCC et le ministère de la Défense nationale (MDN) dissocient la formation, les examens et la délivrance de brevets à l'intention de leur personnel de ceux du personnel commercial.

QUESTIONS CLÉS

La formation est-elle assurée à un nombre suffisant de personnes, et les diplômés sont-ils qualifiés?

Les coûts engagés par la GCC pour la formation et la délivrance de brevets sont-ils raisonnables?

ANALYSE

Selon le Groupe d'étude, le recouvrement des coûts de la délivrance des brevets au personnel maritime devrait augmenter.

La délivrance des brevets serait meilleure si les questions d'examen étaient tirées d'une banque de questions convenues, et si les droits d'examen étaient sensiblement majorés. L'adoption d'un nouveau système d'examens ne devrait pas entraîner en soi une hausse considérable des frais pour les candidats.

Les exigences relatives au temps de service en mer devraient être assouplies, de sorte que le personnel puisse suivre des cours plus avancés dont le temps en mer serait moins long.

De l'avis du Groupe d'étude, les exigences applicables aux mécaniciens devraient être restructurées pour prévoir des cours comportant une formation pratique à terre plus longue, au lieu de temps de service en mer.

La GCC et le MDN devraient continuer à délivrer à leur personnel des brevets distincts de ceux du secteur privé.

Il serait avantageux pour l'industrie de la pêche que la délivrance des brevets au personnel des navires hauturiers soit alignée sur celle du reste de l'industrie du transport maritime.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Augmenter, sur quatre ans, les droits d'examen, afin de recouvrer tous les coûts de la délivrance de brevets au personnel maritime.

2. Faire établir une banque de questions d'examen conjointement par la Garde côtière canadienne et des écoles provinciales.

3. Mettre fin au programme de prestation d'équipement aux écoles provinciales.

4. Confier la formation maritime du personnel de la Garde côtière canadienne (à l'exception des officiers) à des collèges provinciaux ou à des organismes privés, dans les cas où il serait rentable de le faire.

5. Revoir le programme de formation des officiers mécaniciens, afin que les exigences n'empêchent pas les candidats de passer à des grades supérieurs et que les équipages des navires puissent compter dans leurs rangs des Canadiens qualifiés.

6. Étudier la possibilité d'aligner la délivrance de brevets au personnel des navires de pêche hauturière (grands chalutiers) sur celle des transporteurs maritimes commerciaux.

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ MARITIME
URGENCES AUTRES QUE LES OPÉRATIONS
DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE

DESCRIPTION

Urgences en mer : La Garde côtière est chargée de faire face aux situations d'urgence en mer qui ne nécessitent pas l'intervention des services de recherche et de sauvetage, notamment en cas de déversement d'hydrocarbures.

Caisse de réclamations de la pollution maritime : Établie aux termes de la Loi sur la marine marchande du Canada, pour que des indemnités puissent être versées aux personnes qui subissent, à l'occasion de déversements d'hydrocarbures, des dommages ou des pertes de revenu qui ne peuvent être obtenues légalement du propriétaire du navire en cause. Les demandes d'indemnisation sont présentées au directeur de la Caisse de réclamations de la pollution maritime.

Nota : Le budget ne prévoit aucun crédit, car les paiements réclamés seraient tirés de la Caisse de réclamations. La Caisse dépassait à 40 millions de dollars en 1976, année où les cotisations ont cessé. Le solde s'élève actuellement à environ 103 millions de dollars.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la marine marchande du Canada, Partie XX, et Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques.

OBJECTIF

Assurer le nettoyage de la pollution des navires, et servir d'organisme-ressource pour les cas de pollution en mer causés par d'autres sources.

BÉNÉFICIAIRES

Parmi les avantages, citons une meilleure protection du milieu marin, grâce aux interventions plus rapides en cas de pollution maritime.

Les bénéficiaires comprennent les pêcheurs, les Canadiens résidant le long des côtes et des lacs, les transporteurs maritimes canadiens et étrangers, ainsi que l'industrie pétrolière.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	1,455
F & E	6,660**
Transfert	-
TOTAL	8,115
Recettes	-
Coût net	8,115
A.-P.	53*

* Les 8 années-personnes affectées à Mulgrave n'ont pas de tâches liées aux situations d'urgence.

** Y compris environ 3 millions de dollars qui servent de fonds de réserve uniquement pour les situations d'urgence. Ce fonds n'a pas servi au cours des trois dernières années.

OBSERVATIONS

Environnement Canada n'a pas, à proprement parler, de programme de nettoyage de la pollution maritime, mais il donne des conseils techniques à la Garde côtière canadienne (GCC) et il dispose d'une petite installation de recherche.

Les sources de pollution sont habituellement assez faciles à trouver quand il s'agit de gros déversement d'hydrocarbures, mais il est beaucoup plus difficile de le faire si le déversement est mineur et en eaux libres.

Lorsque la source d'un déversement est connue, il est souvent possible de déterminer la responsabilité. Il n'est pas rare, toutefois, qu'un navire soit le seul bien d'une compagnie; il est donc souvent difficile de recouvrer les frais de nettoyage ou d'obtenir des dommages-intérêts.

Aucune cotisation pour la Caisse n'est présentement perçue. Du fait qu'il s'agit d'un dernier recours, aucun montant appréciable n'a été versé.

La GCC dispose d'effectifs et d'équipements, prêts à intervenir en cas de déversement d'hydrocarbures, dans un certain nombre de centres au pays (11 avec personnel, et 43 sans personnel), et les employés s'occupent de l'entretien

de l'équipement et forment des employés de la GCC et d'autres organismes aux opérations de nettoyage. De l'équipement et du personnel de surveillance sont mis à la disposition de l'industrie pour le nettoyage des déversements. Les frais engagés et la location des équipements de nettoyage sont facturés.

Des rapports sont entretenus avec l'Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien (groupe de l'industrie), et un plan national d'urgence en cas d'accident maritime a été préparé conjointement avec cet organisme.

La loi américaine exige que les pétroliers aient une couverture d'assurance suffisante pour être en mesure de nettoyer les déversements d'hydrocarbures. Au Canada, une exigence semblable est impossible tant que la Loi sur la marine marchande du Canada n'aura pas été modifiée.

L'équipement de nettoyage de Transports Canada a une valeur de remplacement d'environ 30 millions de dollars.

À l'exception de quelques firmes de Montréal, les entreprises privées ne possèdent pas assez d'équipement pour faire face à un déversement majeur d'hydrocarbures, c'est-à-dire un déversement de plus de 10,000 barils. Si les sociétés de transport maritime étaient tenues de conclure des ententes pour le nettoyage des déversements, des firmes seraient peut-être disposées à investir dans l'achat d'équipement de nettoyage.

La Direction générale du transport des marchandises dangereuses ne s'occupe pas de nettoyage de déversements d'hydrocarbures en mer.

QUESTIONS CLÉS

Transports Canada devrait-il conserver un service d'intervention en cas d'urgence?

L'industrie pétrolière devrait-elle payer une partie des frais?

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, le gouvernement fédéral devrait conserver la responsabilité du nettoyage des

déversements d'hydrocarbures et le pouvoir d'ordonner de tels nettoyages. Lorsque la source du déversement est impossible à trouver, le gouvernement serait tenu d'autoriser le nettoyage et d'en assumer les frais.

Même si le gouvernement devait conserver un service d'intervention en cas de déversement majeur d'hydrocarbures, l'industrie devrait se doter de services plus importants qu'à l'heure actuelle pour la lutte contre les déversements.

La GCC devrait continuer à former ses employés à la lutte contre les déversements majeurs d'hydrocarbures, dans la mesure où il est plus rentable d'offrir la formation à l'interne que de la confier au secteur privé.

Les coûts du système d'intervention devraient être payés en partie à même les recettes tirées de la location d'équipement, en partie par la Caisse de réclamations et en partie par l'industrie pétrolière, au moyen d'une cotisation imposée pour le transport maritime des produits pétroliers et pétrochimiques. Le Groupe d'étude pense que le recouvrement des coûts du programme devrait être complet.

Le secteur privé devrait assumer une plus grande part du nettoyage de la pollution dans de nombreuses régions du pays. Cependant, le coût de l'équipement de nettoyage spécialisé pourrait être prohibitif. La location de l'équipement selon le principe du recouvrement des coûts pourrait régler en partie ce problème.

Selon le Groupe d'étude, il faudrait réduire de 20 % les années-personnes affectées au programme, en augmentant l'entreposage commercial, en impartissant l'entretien de l'équipement, en affectant les employés à des tâches jumelées et en ayant recours à des vacataires.

Transports Canada devrait également recouvrer tous les coûts du programme à même les recettes tirées de la location d'équipement, des cotisations qu'il est proposé de percevoir des navires transportant des produits pétrochimiques et les intérêts de la Caisse de réclamations.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Réduire de 20 % les ressources affectées au programme, en confiant au secteur privé la responsabilité de nettoyer les déversements de moins de 30,000 barils; en ayant davantage recours aux entrepôts commerciaux et en impartissant l'entretien de l'équipement, lorsqu'il est rentable de le faire; en affectant le personnel de la Garde côtière canadienne à des tâches jumelées, et en engageant des employés occasionnels ou des vacataires.

2. Augmenter les tarifs de location de l'équipement de nettoyage des déversements, afin de recouvrer les coûts d'entretien et d'amortissement.

3. Imposer une cotisation au transport maritime de produits pétroliers et chimiques pour couvrir une partie des coûts du programme.

4. Modifier la Loi sur la marine marchande du Canada de manière que les intérêts de la Caisse de réclamations de la pollution maritime servent à payer les autres coûts du programme d'intervention en cas d'urgence, et que l'assurance des pétroliers couvre les frais de nettoyage des déversements d'hydrocarbures.

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DE SURFACE - CHEMINS DE FER

DESCRIPTION

Formuler et appliquer les règlements, les normes et les procédures concernant la sécurité des activités, de l'équipement et de l'infrastructure des chemins de fer; et administrer les contributions faites pour améliorer la sécurité des passages à niveau.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Commission canadienne des transports (CCT) est tenue, aux termes de la Loi nationale sur les transports, de réglementer les transports; et, aux termes de la Loi sur les chemins de fer, de surveiller l'équipement, les activités et les services des compagnies de chemin de fer pour promouvoir la sécurité.

OBJECTIF

Réglementer la sécurité d'exploitation des services de transport ferroviaire au Canada, de manière à réduire au minimum les risques d'accidents corporels et de dommage à la propriété.

BÉNÉFICIAIRES

Les compagnies de chemin de fer, leurs employés, les voyageurs, le grand public et les propriétaires de voies ferrées et de biens publics bénéficient tous du programme dont les avantages comprennent le transport rapide et en toute sécurité des voyageurs et des marchandises; la protection de la vie et de la propriété; le contrôle de la qualité de l'équipement, de l'infrastructure et des activités; et la surveillance du transport des marchandises dangereuses.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	15
F & E	8,930
Transfert	10,000
TOTAL	18,945
Recettes	-
Coût net	18,945
A.-P.	154

Nota : Ce profil doit être lu de pair avec ceux des enquêtes sur les accidents et de l'Inspecteur général, Sécurité des transports.

OBSERVATIONS

Les activités du programme de sécurité ferroviaire comprennent les enquêtes et les rapports sur les accidents; les normes; le contrôle du rendement de l'exploitation, du matériel roulant et des voies, et le transport des marchandises dangereuses. En outre, les contributions relatives aux passages à niveau sont financées par ce programme.

Dans sa réorganisation projetée, Transports Canada confierait la réglementation de la sécurité ferroviaire au sous-ministre adjoint des transports de surface, et le rail serait l'une des responsabilités de l'organisme d'enquête sur les accidents qui relèverait du ministre.

CP Rail et CN Rail présentent d'excellentes fiches de sécurité. En 1984, CP Rail a eu le plus faible taux d'accidents parmi les compagnies de sa catégorie en Amérique du Nord, et CN, le quatrième.

Le Comité consultatif sur la sécurité ferroviaire est composé de représentants de l'organisme de réglementation (le Comité des transports par chemin de fer (CTCF)), des transporteurs (le CN, le CP et l'Association des chemins de fer du Canada, qui représente les autres compagnies) et des employés (l'Association des syndicats de cheminots du Canada). Le Comité permet une préparation concertée des règlements. Dans l'ensemble, les participants sont satisfaits du processus, sauf en ce qui concerne les délais de promulgation des règlements nouveaux ou modifiés.

Des normes de rendement permettent aux compagnies d'une industrie réglementée de choisir le moyen de satisfaire aux exigences réglementaires qui leur convient le mieux. Ainsi, chaque entreprise peut fixer ses propres normes techniques d'après ses besoins.

L'emploi de normes de rendement, de préférence à des normes techniques détaillées, est conforme à la démarche préconisée par Transports Canada dans le document intitulé "Priorités de Transports Canada".

Les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé (BCP) interprètent souvent la Loi sur les textes réglementaires de telle façon qu'ils changent l'esprit des règlements proposés en matière de sécurité, dont les principes ont pourtant été convenus par les compagnies de chemin de fer et la CCT. La situation est très frustrante.

L'intérêt public est protégé grâce aux audiences publiques que la CCT peut tenir sur des questions de réglementation litigieuses.

Les enquêteurs sur les accidents doivent connaître les activités et les techniques ferroviaires. Le coût des enquêtes risque d'augmenter si l'on sépare les employés chargés des enquêtes réglementaires de ceux chargés des enquêtes sur les accidents.

Dans la majorité des cas, la reprise, par le CTCF, des enquêtes menées par des transporteurs ne donne pratiquement rien. Les enquêtes sur les gros accidents s'effectueront probablement toujours par voie d'audiences publiques. Et, comme il faut signaler tous les accidents qui causent des dommages de 750 $ et plus, on est submergé par la paperasserie.

Le CTCF a adopté les normes de l'American Association of Railroads pour la conception du matériel roulant (à l'exception des locomotives) et des wagons employés pour le transport des marchandises dangereuses.

L'approbation de la conception des ponts et de la disposition des voies par le CTCF est, à toutes fins pratiques, inutile.

Il incombe surtout aux compagnies de chemin de fer de former leurs employés et de leur donner leurs titres de compétence, mais le CTCF se sent obligé d'examiner et d'approuver leurs programmes.

Aux termes de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, le gouvernement fédéral peut payer jusqu'à 80 % des coûts en capital de l'équipement installé aux passages à niveau. En pratique, la CCT a interprété ces dispositions comme signifiant que les coûts sont payés à 80 % par la CCT, à 12½ % par les responsables des réseaux routiers (la municipalité ou la province) et à 7½ % par les compagnies de chemin de fer. Les compagnies de chemin de fer et les responsables des réseaux routiers paient à parts égales les frais d'entretien.

En raison de l'emprise des deux principaux fournisseurs sur le marché, le coût de l'équipement utilisé pour améliorer les passages à niveau est très élevé.

QUESTIONS CLÉS

La réglementation de la sécurité ferroviaire devrait-elle être établie à partir de normes de rendement plutôt que de normes techniques?

La sécurité des passages à niveau reçoit-elle toute la considération voulue dans les arrangements actuels entre organismes?

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, les règlements concernant la sécurité ferroviaire devraient être reformulés en fonction de normes axées sur le rendement, qui devraient correspondre au niveau réduit de risque pour les employés, le public et le milieu environnant. La formulation de normes détaillées, de normes techniques et de règles d'exploitation devrait revenir aux compagnies de chemin de fer.

À l'heure actuelle, l'élaboration des règlements est un processus assez lent, et, pour l'accélérer, il faudrait restreindre le rôle des conseillers juridiques du BCP à l'examen de la légalité des propositions (voir le profil sur la réglementation de la sécurité aérienne). Si la responsabilité de la réglementation de la sécurité

ferroviaire passait du CTCF à Transports Canada, le transfert devrait se traduire par une amélioration.

Il n'est pas recommandé pour le moment de réduire les ressources (humaines et F & E) affectées à ce programme, mais l'adoption de normes techniques et opérationnelles axées sur le rendement devrait permettre de séparer la réglementation de la sécurité ferroviaire des enquêtes sur les accidents, sans qu'il soit nécessaire d'augmenter les ressources.

Le Groupe d'étude croit qu'une fois que la responsabilité de la réglementation de la sécurité ferroviaire aura été confiée à Transports Canada, il y aurait lieu de préciser le rôle du gouvernement du Canada en ce qui concerne la sécurité aux passages à niveau.

Les fonds consentis à l'égard des passages à niveau sont suffisants, mais rien n'oblige le gouvernement fédéral à verser les sommes maximales prévues dans la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer pour financer l'équipement utilisé aux passages à niveau. Des dispositions devraient être prises pour protéger le financement prévu contre l'érosion inflationniste.

En raison du coût élevé de l'équipement de sécurité aux passages à niveau fabriqué aux États-Unis, il faudrait tenter de trouver des sources d'équipement canadiennes moins coûteuses.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Obliger les réglementateurs à effectuer une analyse coûts-avantages pertinente chaque fois qu'ils proposent des règlements nouveaux ou modifiés au sujet de la sécurité ferroviaire, et soumettre l'analyse à l'examen du Comité consultatif sur la sécurité ferroviaire. S'ils ne réduisent pas la réglementation ou s'ils ne servent pas l'intérêt public, les règlements ne devraient pas être adoptés.

2. Réviser la formule de partage des coûts des travaux aux passages à niveau pour accomplir davantage avec la contribution fédérale. Il est également proposé de

limiter à 50 % du coût total de la contribution de la Commission canadienne des transports en temps normal. Les compagnies de chemin de fer et les responsables des réseaux routiers assumeraient alors à parts égales (25 % - 25 %) le reste des coûts. Dans de nombreux cas, la contribution du fédéral pourrait même être inférieure à 50 %. La Commission canadienne des transports devrait traiter les demandes plus rapidement, afin que les fonds fédéraux puissent être engagés à temps pour que les travaux soient effectués l'année même où les fonds sont disponibles.

3. Envisager le financement de projets de développement pour permettre à l'industrie canadienne de mettre au point de l'équipement moins coûteux destiné à assurer la sécurité aux passages à niveau.

4. Obliger les conseillers juridiques du ministère de la Justice détachés auprès du Bureau du Conseil privé à faire part de leurs observations sur les règlements qui leur sont soumis dans un délai de 30 jours ouvrables ou, exceptionnellement, dans un délai de 45 jours ouvrables, et à limiter leurs observations à la légalité des règlements.

5. Adopter des mesures législatives pour transférer, de la Commission canadienne des transports à Transports Canada, la responsabilité de la réglementation de la sécurité ferroviaire et le personnel connexe. Quant aux enquêtes et aux enquêteurs sur les accidents ferroviaires, ils devraient éventuellement être transférés au futur conseil canadien de la sécurité des transports.

6. Établir, une fois la responsabilité transférée, des plans de travail précis et des délais réalistes pour élaborer des règlements d'après des normes de rendement. Une fois les nouveaux règlements en vigueur, les règlements fondés sur des normes techniques devraient être abrogés.

7. Adopter des normes de rendement à l'agrément des gouvernements provinciaux, pour tenir compte de la sécurité routière aux passages à niveau.

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DE SURFACE - VÉHICULES AUTOMOBILES

DESCRIPTION

Centre d'essais pour véhicules automobiles (CEVA) : Transports Canada met à l'essai les véhicules automobiles pour vérifier s'ils répondent aux normes en matière de sécurité et de consommation économique d'essence.

Sécurité et consommation de carburant des véhicules automobiles (SCCVA) : Transports Canada est chargé de mettre au point des normes sur les dispositifs de retenue pour enfants et sur la sécurité des pneus, et de faire appliquer des normes de sécurité et d'anti-pollution aux véhicules automobiles construits au Canada ou importés par des entreprises ou par des particuliers. Il est également chargé d'enquêter sur les défectuosités des véhicules automobiles, des pièces et des pneus, et de tenir à jour une liste des campagnes de rappel de véhicules automobiles en raison de défectuosités liées à la sécurité ou du non-respect des normes canadiennes applicables aux pneus et à la sécurité des véhicules automobiles.

Normes et recherches relatives à la sécurité routière (NRSR) : Transports Canada formule et promulgue des normes et des règlements de sécurité, ainsi que des méthodes d'essai, applicables aux nouveaux véhicules automobiles et à leurs pièces. Il est également chargé d'établir et de tenir à jour des bases de données sur l'utilisation des véhicules automobiles, les accidents, la pollution et la consommation de carburant des véhicules automobiles, ainsi que des statistiques nationales sur des questions connexes, à l'appui des politiques et des programmes qu'il doit formuler et évaluer. Enfin, Transports Canada effectue des recherches sur les facteurs influant sur la sécurité, la pollution et la consommation de carburant des véhicules automobiles, qu'il s'agisse des véhicules eux-mêmes, des routes ou des personnes. Les recherches lui servent à mettre au point des normes, à analyser et à évaluer des solutions de rechange à la réglementation.

Planification et opérations régionales (POR) : Transports Canada évalue l'efficacité des normes de sécurité applicables aux véhicules automobiles et à leurs pièces, en effectuant des enquêtes sur les accidents et en procédant à un échantillonnage systématique des accidents de véhicules

automobiles dans tout le pays. Transports Canada est aussi chargé de préparer et de mettre en oeuvre un programme d'information sur la sécurité à l'intention du public.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la sécurité des véhicules automobiles et Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile.

OBJECTIF

Contribuer à la diminution des morts, des blessés et des dommages matériels découlant de l'utilisation des véhicules automobiles, en améliorant la sécurité automobile; à la réduction des risques pour la santé, en diminuant les niveaux de pollution des nouveaux véhicules; et à l'économie d'énergie, en réduisant la consommation moyenne de carburant des nouveaux véhicules.

BÉNÉFICIAIRES

Fabricants - Dégager les problèmes plus tôt, et réduire ainsi les coûts des campagnes de rappel et les risques de responsabilité.

Grand public - Améliorer la sécurité des passagers de véhicules, et offrir de l'information sur les coûts et la sécurité des véhicules automobiles.

DÉPENSES (1984-1985)

(milliers $)

	CEVA	**SCCVA**	**NRSR**	**POR**	**TOTAL**
Immobilisations	278	1,259	21	50	1,608
F & E	2,651	3,416	2,473	2,856	11,396
Transfert	-	-	197	-	197
TOTAL	2,929	4,675	2,691	2,906	13,201
Recettes	300	-	-	-	300
Coût net	2,629	4,675	2,691	2,906	12,901
A.-P.	29	52	31	23	135

Nota : Le Budget principal des dépenses de 1985-1986 est très semblable au budget approuvé pour l'exercice précédent. Cinq employés d'Énergie, Mines et Ressources Canada (EMRC) ont été détachés à la Direction générale.

OBSERVATIONS

Le Centre d'essais pour vèhicules automobiles est le seul en son genre au pays, et sa clientèle se résume à la Direction de la sécurité routière et de la réglementation automobile. Le niveau d'activité du Centre dépend donc du programme annuel de cette direction.

À l'heure actuelle, le Centre d'essais pour vèhicules automobiles produit des recettes perçues auprès du secteur privé pour l'utilisation de ses installations. La demande du secteur privé n'est pas aussi forte qu'elle pourrait l'être car il a ses propres services. D'autre part, Transports Canada ne dispose pas du personnel nécessaire pour effectuer tous les essais demandés.

L'homologation des vèhicules automobiles est assurée en grande partie par les fabricants eux-mêmes, le gouvernement fédéral n'effectuant que des inspections sporadiques au point de fabrication.

Les mécanismes de la participation de l'industrie à la formulation des normes fonctionnent bien. L'industrie croit que le gouvernement devrait conserver la responsabilité de ces normes, car, si les provinces s'en occupaient elles-mêmes, il s'ensuivrait toute une variété de normes dans différentes régions, ce qui ferait augmenter les coûts des fabricants pour les respecter.

Les différences entre les normes de fabrication du Canada et des États-Unis ne posent pas de problème majeur. Compte tenu de notre climat plus rigoureux, certaines normes canadiennes sont même plus strictes que les normes américaines correspondantes. De fait, les fabricants étrangers construisent leurs vèhicules conformément aux normes canadiennes et, par la force des choses, respectent les normes américaines.

À partir de sources provinciales, Transports Canada compile et publie des statistiques sur les accidents. Comme la collecte des données manque d'uniformité, les renseignements ne sont pas exacts, et leur utilité est limitée.

D'aucuns se sont interrogés sur l'exactitude et l'actualité des données contenues dans le guide de Transports Canada sur la consommation de carburant des vèhicules automobiles.

L'importation de véhicules automobiles par des particuliers n'est pas très importante, on en compte moins de 200 chaque année.

QUESTIONS CLÉS

Le Centre d'essais pour véhicules automobiles devrait-il être privatisé, ou ses services devraient-ils être offerts selon le principe de recouvrement des coûts?

L'étendue de la normalisation et la façon de faire sont-elles satisfaisantes?

ANALYSE

À l'origine, le Centre d'essais pour véhicules automobiles a été établi pour éviter le recours aux installations américaines. À l'époque, il était généralement admis que le Centre d'essais ne s'autofinancerait pas.

La principale difficulté d'une privatisation est de trouver un acheteur. Les gros fabricants automobiles possèdent leurs propres installations, et les petits ne font pas assez d'essais pour se doter d'installations semblables. Un acheteur éventuel demanderait des garanties quant au niveau minimal d'essais de conformité qui lui seraient confiés d'office, ce qui réduirait la capacité du gouvernement fédéral à contrôler les coûts du programme.

La Société des fabricants de véhicules à moteur, qui représente les grands et les petits fabricants, ne s'est montrée nullement intéressée à accorder un appui financier au Centre d'essais pour véhicules automobiles.

L'absence d'information dans l'industrie et le manque d'employés sur place pour effectuer les essais de l'industrie semblent être les principaux obstacles à un recouvrement plus poussé des coûts. Il serait possible de combler ces lacunes en améliorant la publicité faite au sujet du Centre, et en engageant des employés à contrat (coûts recouvrables) à l'appui des besoins de l'industrie.

Compte tenu des coûts découlant de l'application des normes anti-pollution annoncées pour réduire les pluies acides, coûts qui s'élèvent entre deux et quatre milliards de dollars, le Groupe d'étude pense qu'il y aurait lieu de reconsidérer la question.

Les statistiques sur les accidents publiées par Transports Canada ne sont pas fiables, et leur utilité est contestable pour établir la priorité des recherches et, partant, les normes de sécurité à formuler.

La plupart des travaux de recherche portent sur des questions d'un intérêt marqué, comme les dispositifs de retenue pour enfants et les autobus scolaires. Même si le public ne s'en est pas rendu compte, la sécurité dans ces domaines a atteint un niveau satisfaisant.

De l'avis du Groupe d'étude, il faudrait examiner le mandat et les ressources du gouvernement fédéral en ce qui concerne les recherches sur la sécurité automobile. La plupart des recherches seraient mieux faites et moins coûteuses à l'extérieur du gouvernement. En outre, on peut se demander s'il est normal que des fonds prévus pour la sécurité automobile servent pour des recherches sur les facteurs humains.

Les recherches menées par le gouvernement sur la sécurité des véhicules automobiles semblent avoir découragé les universités et les organismes de recherche à but non lucratif de se doter du savoir-faire voulu dans ce domaine. Le Groupe d'étude pense que le gouvernement pourrait jouer un rôle plus approprié et plus efficace à long terme s'il finançait les recherches effectuées par d'autres organismes, au lieu de les effectuer lui-même. Cela appelle la mise sur pied, en toute priorité, d'une base de données nationale fiable, étant donné que c'est à partir d'une telle base de données qu'il sera possible d'établir l'ordre de priorité des recherches et d'élaborer des normes.

La publication du guide sur la consommation de carburant des véhicules automobiles devrait revenir à EMRC.

Comme l'a noté le Groupe d'étude sur les programmes de réglementation, le secteur privé a fait part de ses préoccupations sur les normes annoncées au sujet des émissions de polluants par les véhicules automobiles. En outre, il se demande si, dans l'ensemble, l'élaboration de normes par le gouvernement fédéral (y compris les essais de conformité) n'empiète pas sur les compétences des provinces et le rôle de l'industrie. Le Groupe d'étude sur les programmes de transports conclut que les normes d'émission de polluants ne devraient pas être mises en vigueur sans un nouvel examen, et que le Centre d'essais pour véhicules

automobiles devrait être privatisé. Le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers a conclu, pour sa part, qu'il ne serait pas rentable de privatiser le Centre d'essais, mais qu'il faudrait encourager l'industrie à l'utiliser davantage et en recouvrer tous les coûts.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Réexaminer l'introduction de nouvelles normes sur les émissions de polluants par les véhicules automobiles et demander un rapport à ce sujet à l'intention du Cabinet, notamment pour en préciser les coûts et déterminer la réduction des pluies acides réalisable, en comparaison avec d'autres moyens.

2. Réduire graduellement de 25 % sur trois ans les coûts du programme de réglementation de la sécurité automobile grâce à un programme plus sélectif de normalisation.

3. Modifier le rôle de Transports Canada dans les recherches sur la sécurité des véhicules automobiles, en définissant l'orientation générale des recherches indépendantes, auxquelles le gouvernement fédéral apporterait au départ des contributions. Les fonds affectés à cette activité devraient équivaloir initialement aux montants consacrés aux recherches internes en 1984-1985, puis diminuer graduellement à mesure que les universités et les organismes se doteront des services nécessaires et qu'ils trouveront de nouvelles sources de financement.

   En ce qui concerne le Centre d'essais pour véhicules automobiles, étudier sérieusement plusieurs moyens d'encourager le secteur privé à l'utiliser davantage, pour recouvrer une plus grande proportion des coûts.

5. Tenter d'uniformiser les rapports sur les accidents, afin de rendre les données significatives.

6. Faire cesser immédiatement la publication du guide sur la consommation de carburant par Transports Canada.

7. Exiger qu'une analyse coûts-avantages pertinente soit effectuée chaque fois qu'on doit adopter des règlements nouveaux ou modifiés, et, sauf dans les cas où les changements proposés visent une déréglementation, ne pas promulguer des règlements qui ne servent pas l'intérêt public.

TRANSPORT DES MARCHANDISES DANGEREUSES

DESCRIPTION

Règlements touchant le transport des marchandises dangereuses
Inspection du transport des marchandises dangereuses
Canutec (Centre canadien d'urgence transport)
Programme de formation pour employés de la sécurité

Transports Canada est chargé de formuler et d'évaluer les normes et les règlements concernant le transport des marchandises dangereuses; d'assurer la formation des inspecteurs et de leur délivrer des brevets; d'effectuer des inspections; et d'adopter les programmes nécessaires en cas d'accident mettant en cause des marchandises dangereuses.

La description de chaque programme est donnée à l'annexe C.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le transport des marchandises dangereuses; conventions et codes internationaux; et ententes bilatérales.

OBJECTIF

Assurer le transport en toute sécurité des marchandises dangereuses au Canada.

BÉNÉFICIAIRES

L'industrie des transports et le grand public.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	210
F & E	10,460
Transfert	-
TOTAL	10,670
Recettes	-
Coût net	10,670
A.-P.	92

Nota : Les dépenses ne comprennent que celles affectées à la Direction générale du transport des marchandises dangereuses. La Direction générale du transport des marchandises dangereuses est sur le point de passer à l'Administration des transports de surface de Transports Canada (TC).

Le Conseil du Trésor a approuvé l'affectation de 32 années-personnes supplémentaires à la Direction générale du transport des marchandises dangereuses (26 en 1986-1987 et 6 en 1987-1988).

À l'heure actuelle, 13 années-personnes de l'Administration de l'Air de TC et 8 années-personnes de l'Administration de la Marine de TC sont affectées au transport des marchandises dangereuses.

Trente-quatre années-personnes du Programme de la sécurité ferroviaire de la Commission canadienne des transports (CCT) sont présentement affectées au transport des marchandises dangereuses, programme qui sera transféré à TC.

D'ici 1977-1988, l'effectif total affecté au transport des marchandises dangereuses devrait être de 179 employés, et le coût total du programme sera d'environ 15 millions de dollars.

OBSERVATIONS

Il y a toujours eu des règlements régissant le transport des marchandises dangereuses. On ignore cependant jusqu'à quel point ces règlements étaient respectés ou appliqués par le passé, mais rien ne démontre qu'ils n'étaient pas satisfaisants ou que le public se préoccupait de la question avant l'incident de Mississauga.

Le remplacement des règlements régissant les divers modes de transport par un ensemble normalisé de règlements applicables à toutes les marchandises et à tous les modes, soit la préparation de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses et de ses règlements d'exécution, a pris beaucoup de temps, mais le travail est maintenant terminé. Les règlements sont entrés en vigueur le 1er juillet 1985.

En raison de la très grande compatibilité qui existe entre les règlements canadiens et américains, les échanges commerciaux réguliers de marchandises dangereuses ne sont assujettis qu'à de très légères restrictions, bien qu'aucune entente bilatérale officielle n'ait encore été conclue.

Au départ, l'industrie et les transporteurs se sont opposés vigoureusement aux règlements, d'une part parce qu'ils étaient très détaillés, ce qui en rendait l'interprétation difficile, et d'autre part à cause des coûts que leur respect sous-entendait. Par exemple, un petit camionneur débourse en moyenne près de 100,000 $ pour respecter les règlements et un gros camionneur, près de 500,000 $. Les camionneurs estiment que les avantages du programme sont incertains, mais que les coûts par contre sont très réels.

L'opposition aux règlements s'est largement estompée, en partie à cause des précisions qui ont été apportées dernièrement, surtout en ce qui concerne les biens de consommation, et en partie parce que les frais initiaux (notamment en ce qui concerne la formation et l'affichage) ont déjà été engagés et que le programme est maintenant bien établi. TC est également prêt à envisager la simplification plus poussée des règlements, compte tenu de l'expérience acquise.

La formation des inspecteurs est essentielle au respect des règlements. Sans inspection sur place, certaines parties ne se conformeraient pas aux règlements.

Transports Canada a imparti à des organismes provinciaux, comme des services de lutte contre les incendies et des services de santé et d'hygiène au travail, des inspections au nom du gouvernement fédéral.

La Direction générale a préparé un programme de formation, mais elle ne le fournit que sur demande. Certaines provinces, comme l'Ontario et l'Alberta, ont leurs propres programmes de formation pratique sur route, et les principaux transporteurs assurent eux-même la formation de leur personnel. L'Association canadienne du camionnage et la Ligue canadienne de transport industriel offrent aussi de la formation.

Toutes les parties intéressées reconnaissent que le Centre canadien d'urgence transport (Canutec) joue un rôle très utile. La formation aux interventions en cas d'urgence

est entreprise conjointement avec Planification d'urgence Canada.

La préparation et la prestation de programmes de sensibilisation du public et de programmes de formation aux interventions en cas d'urgence répondent à un besoin reconnu.

Les règlements établissant les fiches techniques du matériel d'emballage devraient commencer à entrer en vigueur en 1987-1988.

QUESTIONS CLÉS

Tous les inspecteurs fédéraux du transport des marchandises dangereuses devraient-ils être regroupés à l'intérieur de la Direction générale du transport des marchandises dangereuses?

Est-il possible de recouvrer les coûts?

L'augmentation approuvée des ressources affectées aux programme est-elle nécessaire?

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, la Direction générale du transport des marchandises dangereuses devrait jouer un rôle central en ce qui concerne les activités menées par TC dans ce domaine. Dans sa réorganisation, TC propose de transférer à l'Administrationdes transports de surface le programme de la sécurité ferroviaire de la CCT. Ainsi, les 34 années-personnes de ce programme affectées au transport des marchandises dangereuses et les années-personnes de la Direction générale du transport des marchandises dangereuses pourraient être regroupées. Par souci d'efficacité, il est proposé de transférer à la Direction générale du transport des marchandises dangereuses les 13 années-personnes de l'Administration de l'Air et les 8 années-personnes de l'Administration de la Marine qui s'occupent du transport des marchandises dangereuses. La Direction générale ferait cependant partie du groupe de la Politique, de la Planification et de la Coordination du Ministère.

De l'avis du Groupe d'étude, il y aurait lieu de réexaminer la décision prise récemment par le Conseil du Trésor d'approuver l'expansion des programmes de TC et de la CCT en ce qui concerne le transport des marchandises

dangereuses, pour maintenir l'effectif au niveau actuel. L'intégration du programme (transports de surface, transport aérien et transport maritime) est tout indiquée pour former des inspecteurs multimodaux. Un moins grand nombre d'inspecteurs serait nécessaire, surtout dans les bureaux régionaux. La mise au point de programmes de formation et de programmes de sensibilisation du public, combinée au remplacement des normes techniques détaillées par des normes de rendement, devrait faire baisser d'autant la nécessité de ressources supplémentaires.

Le seul moyen de recouvrer des coûts serait, semble-t-il, d'exiger des frais d'inscription aux séminaires de formation. Comme les grandes entreprises assurent elles-mêmes la formation de leurs employés, et étant donné qu'il existe maintenant des organismes et des établissements de formation commerciaux, les possibilités de recouvrement des coûts sont minces selon le Groupe d'étude.

L'industrie ayant reconnu, en pratique, la nécessité de respecter les règlements, le Comité consultatif sur le transport des marchandises dangereuses devrait évaluer le programme tout entier, en vue de simplifier les règlements en adoptant, au besoin, des normes de rendement. Par exemple, le Groupe d'étude estime que la Direction générale du transport des marchandises dangereuses devrait formuler, en collaboration avec l'Association canadienne de normalisation, des normes de rendement du matériel d'emballage, au lieu de tenter de formuler des normes techniques détaillées sur les emballages. Les normes de l'Association du transport aérien international sur l'expédition des marchandises par avion pourraient être adoptées pour remplacer le code en vigueur au Canada.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Maintenir tel quel le Centre canadien d'urgence transport (Canutec).

2. Continuer à confier aux provinces et aux territoires les inspections des transporteurs routiers.

3. Intensifier les efforts en vue de conclure un accord de réciprocité avec le ministère des Transports des États-Unis relativement au transport transfrontalier de marchandises dangereuses.

4. Regrouper tous les inspecteurs de marchandises dangereuses au sein de la Direction générale du transport des marchandises dangereuses, qui devrait dorénavant faire partie du groupe de la Politique, de la Planification et de la Coordination du Ministère.

5. Accélérer la simplification des Règlements touchant le transport des marchandises dangereuses par des normes de rendement, dans le but de réduire les difficultés que pose le respect des règlements à l'industrie, tout en assurant une protection satisfaisante au grand public. Il faudrait étudier la possibilité d'adopter les normes de l'Association du transport aérien international sur l'expédition des marchandises par avion, qui seraient tout indiquées pour remplacer le code en vigueur au Canada.

6. Limiter les ressources affectées au programme au niveau autorisé pour 1985-1986, et n'approuver des ressources supplémentaires que si elles sont nécessaires pour accélérer la conversion des règlements à des normes de rendement.

7. Faire effectuer une analyse coûts-avantages pertinente avant d'adopter des règlements nouveaux ou modifiés, et, sauf dans les cas où les changements visent à déréglementer, ne pas promulguer de règlements qui ne servent pas l'intérêt public.

8. En prévision du plan opérationnel pluriannuel (POP) de 1990-1991, effectuer un examen des ressources du budget des services votés affectées aux activités relatives au transport des marchandises dangereuses, afin de faire concorder les besoins du programme en cours et ceux des activités postérieures à la mise en oeuvre.

ANNEXE C

DESCRIPTION DES PROGRAMMES

TRANSPORT DES MARCHANDISES DANGEREUSES

Règlements touchant le transport des marchandises dangereuses : Transports Canada prépare les règlements et les programmes d'information concernant la manutention, les offres de transport et le transport proprement dit des marchandises dangereuses au Canada, peu importe le mode de transport.

A.-P. = 28 IMM. = 50,000 $ F & E = 2,625,000 $

Inspection du transport des marchandises dangereuses : Plusieurs groupes effectuent des inspections du transport des marchandises dangereuses. La Direction de la coordination de la Direction générale du transport des marchandises dangereuses s'occupe des expéditeurs de marchandises dangereuses et des fabricants de conteneurs et d'emballages. La Direction de la sécurité des navires de la Garde côtière canadienne veille au transport maritime. La Direction de la délivrance des licences et des certificats de l'Administration de l'Air traite du transport aérien, e même que la Direction de l'exploitation et de la certification. La Commission canadienne des transports mène les inspections du transport ferroviaire. Enfin, les gouvernements provinciaux ont compétence en transport routier.

A.-P. = 22 F & E = 1,596,000 $

CANUTEC : Ce centre, ouvert 24 heures sur 24, donne de l'information sur les mesures à prendre en cas d'accident ou de situation d'urgence mettant en cause des marchandises dangereuses, et assure la coordination et les communications dans de telles situations. Il donne de l'information sur les marchandises dangereuses, les règlements et les programmes connexes.

A.-P. = 8 F & E = 613,000 $

Programme de formation pour employés de la sécurité : Dans le cadre du Programme d'intervention en cas d'urgence de Planification d'urgence Canada, la Direction de la coordination offre des programmes de formation et d'information aux employés de services de sécurité (comme les pompiers, les policiers et les coordonnateurs municipaux

des mesures d'urgence) sur des sujets tels l'identification des véhicules transportant des marchandises dangereuses, les mesures à prendre en cas d'urgence, la formation des employés et la préparation de plans d'urgence.

A.-P. = 2 F & E = 146,000 $

APERÇU

ENQUÊTES SUR LES ACCIDENTS

À l'heure actuelle, trois organismes fédéraux distincts se partagent la responsabilité des enquêtes sur les accidents : le Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA), la Direction des enquêtes sur les accidents maritimes de l'Administration de la Marine de Transports Canada, et le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports. En outre, l'Inspecteur général de la sécurité des transports de Transports Canada est chargé d'étudier les grandes questions de sécurité et de commenter les rapports d'accident.

Les enquêtes sur les accidents de transport ont toujours été et continueront d'être une grande préoccupation du public. Les voyageurs veulent être sûrs que les enquêtes sont les plus complètes, impartiales et efficaces possibles. Dans cet esprit, le Groupe d'étude a retenu deux questions clés : le degré d'indépendance à garantir aux enquêteurs sur les accidents, et le bien-fondé d'une approche multimodale.

Actuellement, l'indépendance des enquêteurs, c'est-à-dire la mesure dans laquelle leur travail est tout à fait distinct de celui des réglementateurs et des responsables de l'exploitation, varie énormément d'un mode de transport à l'autre, mais il n'y a indépendance totale en aucun cas. Le programme des enquêtes sur les sinistres et les accidents maritimes et le programme de la sécurité ferroviaire incombent à des organismes qui réglementent également la sécurité de ces modes. Le BCSA, qui jouit pourtant de l'indépendance la plus grande, a deux grandes servitudes face au réglementateur : ses ressources sont déterminées par le ministre des Transports, et il rend compte au Parlement par l'intermédiaire de ce ministre.

Le rôle de l'Inspecteur général de la sécurité des transports n'est pas défini, il semble être à la discrétion du ministre et du sous-ministre.

Pour ce qui est du transport multimodal, le projet de loi C-40, qui a été déposé en 1979 mais non adopté, visait la création d'un organisme indépendant chargé de mener les enquêtes sur les accidents dans tous les modes de transport. Par la suite, les responsables d'au moins une enquête judiciaire menée au Canada ont recommandé d'étudier attentivement cette possibilité.

Par ailleurs, dans sa réorganisation projetée, Transports Canada propose un service d'enquête multimodal qui, toutefois, ferait partie du Ministère. Certes, ce service serait multimodal, mais au prix de son indépendance.

La situation aux États-Unis contraste vivement avec la situation au Canada sur les deux plans. L'organisme américain chargé de la sécurité des transports, le National Transportation Safety Board (NTSB), jouit d'une indépendance totale par rapport aux réglementateurs de la sécurité, et il s'occupe de tous les modes. De plus, il utilise ses ressources d'une façon remarquablement rationnelle. Trois choses l'expliquent : le détachement de spécialistes de la réglementation et des aspects techniques et d'autres experts auprès des équipes multidisciplinaires qu'il forme pour mener des enquêtes sur place; la délégation du pouvoir d'enquêter sur certains types d'accidents; et l'adoption de méthodes de fonctionnement plus efficaces.

Le Groupe d'étude est convaincu que l'indépendance de fonctionnement et une approche multimodale s'imposent pour mener, dans l'intérêt du public, des enquêtes complètes, impartiales et efficaces, tout en utilisant efficacement les ressources. Le Groupe d'étude propose que le gouvernement fédéral mette sur pied un conseil canadien de la sécurité des transports. Ce conseil serait chargé de promouvoir la sécurité en faisant enquête sur les accidents qui ont fait des victimes ou causé des pertes considérables, dans tous les modes de transport public réglementés par le fédéral. Il rendrait compte directement au Parlement. Dans l'intervalle, il faudrait mettre sur pied un conseil consultatif canadien de la sécurité des transports, formé de représentants des secteurs public et privé. Il aurait pour mandat de conseiller le ministre des Transports sur la sécurité des transports, les tendances connexes et des questions d'intérêt particulier en la matière.

Le Groupe d'étude propose aussi d'abolir le bureau de l'Inspecteur général de la sécurité des transports.

ENQUÊTES SUR LES ACCIDENTS
ET
INSPECTEUR GÉNÉRAL, SÉCURITÉ DES TRANSPORTS

DESCRIPTION

Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) : Le Bureau est habilité à enquêter sur les accidents d'aviation, afin de dégager leurs causes et les autres facteurs en jeu et de faire des recommandations en vue d'améliorer la sécurité aérienne.

Enquêtes sur les sinistres et accidents maritimes (ESIAM) : La Direction des enquêtes sur les accidents maritimes de l'Administration de la Marine de Transports Canada est chargée d'enquêter sur les sinistres maritimes et sur les accidents à bord des navires.

Sécurité ferroviaire (SF) : Le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports est chargé d'enquêter sur les accidents ferroviaires, de déterminer leurs causes et les autres facteurs en jeu, et d'adopter les règlements nécessaires en vue d'améliorer la sécurité ferroviaire.

Inspecteur général, Sécurité des transports (IGST) : L'inspecteur général est chargé de passer en revue et de commenter les énoncés de principe d'importance et les rapports d'accident en ce qui concerne la sécurité des transports, et d'étudier les questions de sécurité des transports qui intéressent le public, lorsque le ministre ou le sous-ministre croit qu'un examen indépendant est justifié.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) a été établi en vertu de sa loi constitutive, la Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne.

Les enquêtes sur les accidents maritimes sont menées en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Les enquêtes sur les accidents ferroviaires sont menées conformément à l'article 19 de la Loi nationale sur les transports et à l'article 226 de la Loi sur les chemins de fer.

L'établissement du bureau de l'inspecteur général de la sécurité des transports a été autorisé par le ministre des Transports.

OBJECTIF

Le principal objectif est de promouvoir la sécurité des transports grâce aux enquêtes sur les accidents et les incidents, et d'empêcher la répétition d'incidents et d'accidents en formulant des recommandations pertinentes. Grâce aux statistiques recueillies et conservées au sujet des accidents, il est possible de dégager les tendances et d'établir des comparaisons, de manière à repérer les aspects qui font problème sur le plan de la sécurité des transports.

BÉNÉFICIAIRES

L'avantage principal réside dans la sécurité et la sûreté des divers modes de transport des passagers et des marchandises au Canada. Les bénéficiaires comprennent les industries des transports aérien, maritime et ferroviaire; les usagers des modes de transport réglementés par le gouvernement fédéral; et le grand public.

DÉPENSES*

			(milliers $)		
	IGST	**BCSA**	**ESIAM**	**SF****	**TOTAL**
Immobilisations	-	1,190	180	-	1,370
F & E	458	12,431	1,728	1,220	15,837
Transfert	-	-	-	-	-
TOTAL	458	13,621	1,908	1,220	17,207
Recettes	-	-	-	-	-
Coût net	458	13,621	1,908	1,220	17,207
A.-P.	5	182	41	24	252

* Les ressources des programmes BCSA et SF sont celles de 1985-1986; celles des autres programmes correspondent à 1984-1985.

** Estimation des ressources du programme SF affectées aux enquêtes sur les accidents.

Nota : Les ressources données ne comprennent pas les fonds autorisés dans le cas des enquêtes ordonnées par le ministre conformément à l'article 19 de la Loi nationale sur les transports. Pour donner une idée de ces coûts, précisons que le coût estimatif total (CET) de l'enquête Grange sur l'incident de Mississauga s'est élevé à 1.1 million de dollars, et que le CET de "l'incident Gimli" mettant en cause un appareil d'Air Canada s'est élevé à 1.4 million de dollars.

Il n'y a pas d'affectation formelle de ressources au bureau de l'inspecteur général de la sécurité des transport. À l'exception de l'inspecteur général, les employés sont engagés pour une période déterminée.

OBSERVATIONS

À l'heure actuelle, trois organismes distincts se partagent le pouvoir d'enquêter sur les accidents : le BCSA pour les accidents aériens; l'Administration de la Marine de Transports Canada et le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports.

Le projet de loi C-40, déposé en 1979, proposait la création d'un organisme indépendant habilité à enquêter sur divers aspects de la sécurité des modes de transport réglementés par le gouvernement fédéral. Ce projet de loi n'a pu être étudié par la Chambre.

La création du BSCA découle en grande partie des recommandations de la Commmission d'enquête Dubin sur la sécurité aérienne. Il s'agissait principalement de séparer les enquêteurs sur les accidents des réglementateurs. Même si le juge Dubin jugeait préférable que le Bureau fasse rapport au Parlement par l'intermédiaire d'un autre ministre que celui des Transports, et même si une recommandation a été faite en ce sens, le juge a également indiqué que "contrairement à ce que d'autres peuvent penser, nous ne croyons pas que, si le tribunal devait faire rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Transports, son indépendance s'en trouverait diminuée".

Le ministre de la Justice a confié à Bernard Deschênes, le soin de mener, au nom du ministre des Transports, une

étude indépendante sur l'efficacité et l'impartialité des enquêtes sur les accidents maritimes au Canada. En ce qui concerne la présentation des rapports au Parlement, M. Deschênes a conclu que le ministre responsable devrait être le ministre des Transports, surtout "pour des raisons pratiques". Il a poursuivi en indiquant qu'étant directement comptable au Parlement et au public du renforcement de la sécurité de la navigation, le ministre des Transports devrait être vivement intéressé à doter un organisme d'enquête indépendant des moyens dont il a besoin pour s'acquitter de sa mission. En cas de difficulté entre le ministre et l'organisme, ce dernier devrait pouvoir aisément s'adresser au Parlement, auquel il ferait rapport tous les ans.

Aucune étude indépendante n'a été menée au sujet de la possibilité de dissocier les enquêtes sur les accidents ferroviaires de la réglementation de la sécurité ferroviaire. Dans son rapport, M. Deschênes a recommandé d'entreprendre immédiatement une étude et de déterminer, le plus tôt possible, s'il y aurait lieu de confier les enquêtes sur les accidents dans les transports de surface à un conseil de sécurité multinational.

La réorganisation projetée de Transports Canada semble fondée sur le regroupement, en un seul service, des enquêtes sur les accidents dans tous les modes de transport.

Le seul organisme connu d'enquête pour tous les modes de transport est le National Transportation Safety Board (NTSB) des États-Unis. Quatre grands points sont ressortis des discussions avec des représentants du NTSB, du U.S. Department of Transportation, de la Federal Aviation Administration et de l'Air Transport Association of America.

1. L'indépendance totale du NTSB est de la première importance.

2. Le mode de fonctionnement du NTSB lui permet de mener beaucoup plus d'enquêtes qu'il ne serait possible au Canada avec les mêmes ressources. Par exemple, le NTSB compte 343 employés, alors que le BCSA n'en a que 216. La différence s'explique en grande partie par le fait que des spécialistes de la réglementation et d'autres employés sont détachés auprès des équipes du NTSB qui mènent des enquêtes sur place, et par le fait que le pouvoir d'enquêter sur certains types d'accidents peut être délégué.

3. Le NTSB est structuré de façon à profiter d'économies d'échelle dans des disciplines qui ne sont pas propres à un mode en particulier, comme la médecine, la métallurgie et les statistiques. En même temps, les enquêtes du NTSB sur les accidents sont bel et bien menées par des spécialistes du mode de transport en cause.

4. Grâce à ses procédures, le NTSB produit des rapports d'enquête en temps opportun.

Le rôle de l'inspecteur général de la sécurité des transports n'est pas très clair, et semble être à la discrétion du ministre et du sous-ministre.

QUESTIONS CLÉS

Un organisme unique et totalement indépendant d'enquête sur les accidents dans tous les modes de transport réglementés par le gouvernement fédéral (pour en dégager les causes et présenter des recommandations, mais sans en imputer la responsabilité) serait-il plus efficace que les organismes actuels?

Advenant la création d'un conseil indépendant de la sécurité des transports au Canada, celui-ci devrait-il faire rapport au Parlement directement, par l'intermédiaire du ministre des Transports ou par l'intermédiaire d'un autre ministre?

Si un conseil indépendant de la sécurité des transports était créé, la loi constitutive devrait-elle mettre l'accent, non pas sur les procédures, mais plutôt sur le rendement de l'organisme?

S'il était décidé de ne pas mettre sur pied de conseil indépendant, y aurait-il lieu de créer un conseil consultatif national de la sécurité multimodale qui serait composé de plusieurs comités, chacun d'entre eux étant chargé d'un mode particulier?

Quel devrait être le rôle, s'il en est, de l'inspecteur général de la sécurité des transports?

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, le facteur déterminant, au moment d'arrêter une ligne de conduite, est le degré

d'indépendance jugé essentiel pour les enquêtes sur les accidents, et le coût.

Si on se réfère au NTSB, une indépendance complète sur les plans du fonctionnement, de l'analyse et des recommandations est cruciale, tandis que le travail d'équipe dans l'établissement des faits sur place permettrait de limiter les coûts du conseil proposé.

Le modèle du BCSA met l'accent sur l'indépendance totale dans tous les aspects des enquêtes sur les accidents, avec les coûts connexes plus élevés que cela suppose pour le Bureau (non pas nécessairement pour le gouvernement fédéral). L'affectation des ressources dépend toutefois du ministre des Transports, ce qui pourrait constituer un problème plus tard, vu qu'on s'efforce de faire inclure le BCSA dans l'enveloppe budgétaire des transports.

Les déclarations du ministre des Transports et la réorganisation proposée de Transports Canada laissent croire que les pouvoirs d'enquête sur les accidents seraient regroupés au sein du Ministère. Cette mesure soulève de nouveau la question du degré d'indépendance par rapport à Transports Canada et à la Commission canadienne des transports à prévoir dans une loi.

Le Groupe d'étude préconise un organisme multimodal d'enquête sur les accidents, qui relèverait directement du Parlement. Cet organisme aurait pour mandat de déterminer la cause des accidents et des incidents, et de présenter des recommandations au ministre des Transports. Ce dernier aurait 90 jours pour répondre aux recommandations, et sa réponse devrait comprendre, le cas échéant, une analyse coûts-avantages. L'organisme serait habilité à déléguer le pouvoir d'enquêter à l'Administration de l'Air, à l'Administration de la Marine et à l'Administration des transports de surface de Transports Canada, ainsi qu'aux transporteurs aériens, maritimes et ferroviaires, mais en conservant un pouvoir de vérification ou de surveillance. Il devrait veiller à ce que des statistiques significatives sur les accidents soient recueillies et diffusées. La loi constitutive de l'organisme multimodal d'enquête sur le transport devrait retirer au ministre des Transports le pouvoir d'ordonner un examen des enquêtes sur les accidents.

Si un tel organisme n'est pas mis sur pied, ou du moins tant qu'il ne sera pas créé, un conseil consultatif national

sur la sécurité des transports devrait être établi. Il serait composé pour chaque mode de transport d'un sous-comité dont feraient partie des représentants des gouvernements, du secteur privé, des syndicats et des consommateurs. Le conseil fournirait au ministre des conseils sur les tendances dans le domaine de la sécurité et sur les incidents et les accidents qui défrayent la chronique. Il étudierait en outre les questions que lui soumettrait le ministre.

De l'avis du Groupe d'étude, le bureau de l'inspecteur général de la sécurité des transports n'est pas nécessaire. La responsabilité et l'obligation de rendre compte devraient être confiées aux gestionnaires de programmes compétents, et le sous-ministre de Transports Canda devrait s'assurer que les gestionnaires s'acquittent de leur mandat avec efficacité et efficience.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Abolir le bureau de l'inspecteur général de la sécurité des transports et utiliser une partie des ressources récupérées pour améliorer la collecte de statistiques sur les accidents.

2. Créer un conseil consultatif national sur la sécurité des transports chargé de donner au ministre, de son propre chef ou sur demande du ministre, des conseils sur la sécurité des transports. Il serait composé, pour chaque mode de transport, d'un sous-comité dont feraient partie des représentants des secteurs privé et public, des syndicats et des consommateurs.

3. Adopter, le plus tôt possible, une loi créant un conseil canadien de la sécurité des transports. Le conseil relèverait directement du Parlement et serait chargé d'enquêter sur tous les accidents aériens, maritimes ou ferroviaires entraînant des morts ou des dommages matériels importants. Il ferait enquête sur tous les autres accidents de transport lorsqu'il le jugerait nécessaire, compte tenu du fait que son rôle principal serait : d'améliorer la sécurité des

transports; de déterminer les causes des accidents ou des incidents; et de présenter des recommandations pertinentes en vue d'améliorer la sécurité des transports. Aux termes de la loi constitutive du conseil, le nombre de membres serait limité; les membres auraient à faire preuve des compétences techniques ou professionnelles voulues dans le domaine des transports ou dans des domaines connexes. Le conseil serait habilité à présenter des recommandations au ministre des Transports, ce dernier disposant de 90 jours pour y répondre. Le conseil aurait aussi le pouvoir de déléguer des enquêtes à Transports Canada ou à toute autre partie. La loi préciserait en outre les modalités de fonctionnement du conseil pour faciliter la préparation, en temps opportun, de rapports complets sur les accidents et les incidents. Le conseil devrait veiller à recueillir et à diffuser les statistiques nécessaires sur les accidents et les incidents, à adopter des programmes de prévention ou de sensibilisation ou à participer à des programmes existants, afin d'améliorer la sécurité des transports.

4. Attribuer au conseil canadien de la sécurité des transports des ressources présentement affectées au Bureau canadien de la sécurité aérienne, aux enquêtes sur les accidents maritimes et aux enquêtes sur les accidents ferroviaires ressortissant au programme de réglementation de la sécurité ferroviaire.

APERÇU

OPÉRATIONS DE TRANSPORT AÉRIEN

En très peu de temps, somme toute, l'aéronef est devenu le mode prédominant de transport interurbain des Canadiens. Vu cette croissance spectaculaire et, peut-être plus encore, la transition de ce qui était l'apanage des gens d'affaires et des voyageurs aisés à un mode véritablement public, il n'est pas surprenant qu'il y ait, en transport aérien, un certain nombre de problèmes à régler.

Avant d'aborder ces problèmes, il faut toutefois reconnaître l'ampleur de la participation du gouvernement fédéral dans le transport aérien. Cette participation s'illustre par la description du rôle fédéral dans les trois éléments de planification du transport : la route, le terminal et le véhicule, c'est-à-dire les voies aériennes, les installations terminales et les aéronefs.

Depuis les débuts de l'aviation civile, Transports Canada a la compétence quasi exclusive du réseau des voies aériennes, d'après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il en est de même dans les faits, car le réseau ne souffre pas de frontières provinciales. Aussi, le Ministère gère l'espace aérien, installe et entretient presque toutes les aides à la navigation et à la surveillance aériennes, fournit les services de contrôle de la circulation aérienne et les services consultatifs à l'aviation, veille à la prestation de services météorologiques pour l'aviation, s'occupe du zonage aéroportuaire et de la géométrie des aérodromes, etc.

Pour ce qui est de la propriété et de l'exploitation des aérogares, l'évolution du rôle fédéral a été plus pragmatique. Cependant, du fait de la réglementation de la sécurité, le gouvernement a toujours eu la responsabilité de délivrer les permis d'aérodrome. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, bon nombre des principaux aéroports appartenaient à des municipalités. Or, la croissance de la demande appelait d'importantes mises de fond. Au bout du compte, les municipalités ont préféré céder les installations au gouvernement fédéral qui, dans certains cas, leur a versé de fortes sommes en échange. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral est propriétaire de tous les aéroports internationaux et nationaux, de la plupart des gros aéroports régionaux et de certains aéroports commerciaux locaux. En outre, il subventionne certains aéroports autres que fédéraux.

Dans le cas des véhicules, la participation fédérale est double. D'une part, le gouvernement réglemente la sécurité et l'aspect économique de l'exploitation des aéronefs. D'autre part, comme Air Canada est une société de la Couronne, il ne fait aucun doute que la politique économique et l'infrastructure du transport aérien s'en sont trouvées influencées. De fait, la propriété d'Air Canada est une question primordiale dans le débat sur la déréglementation économique complète.

En ce qui concerne le recouvrement des coûts, le Groupe d'étude a relevé les progrès louables marqués au cours des années 70. D'après des calculs approximatifs, pour les 23 aéroports inscrits au Fonds renouvelable, la totalité des coûts ont été recouvrés en 1980-1981, et le manque à recouvrer des "autres" aéroports est tombé à environ 17 $ par passager embarqué. Par comparaison, la situation en 1984-1985 s'est détériorée; il y a eu un manque à recouvrer de 3 $ par passager embarqué aux aéroports inscrits au Fonds renouvelable et de 56 $ par passager embarqué aux autres aéroports. Ce revirement s'explique en grande partie par la baisse du volume de passagers sur la période et par les réductions des recettes dues au Programme des six et cinq. Le Groupe d'étude ne peut toutefois s'empêcher de souligner que cette question importante semble avoir été laissée dans l'oubli. Précisons également qu'au cours de la même période, le manque à recouvrer des services de la navigation aérienne (ANS) par passager embarqué est passé de 7 $ à 14 $ et, par mouvement d'aéronef itinérant, de 66 $ à 144 $. Ces chiffres ne sont certes qu'une approximation, mais ils mettent en lumière la nécessité de renverser la tendance.

Se fondant sur la participation fédérale dans le transport aérien, le Groupe d'étude a évalué la rentabilité des programmes, dont les principaux exécutants sont Transports Canada et la Commission canadienne des transports, par l'entremise de son Comité des transports aériens. Quelques-unes des questions qui suivent sont traitées dans des aperçus distincts parce que leurs similitudes, croit-on, les rattachent utilement à des questions soulevées dans d'autres modes (p. ex. la réglementation économique). Néanmoins, elles sont décrites dans les lignes qui suivent, au risque de faire des répétitions, pour donner au Groupe de travail une vue d'ensemble de la participation fédérale dans le transport aérien.

RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE DU TRANSPORT AÉRIEN

Le Groupe d'étude a conclu qu'une déréglementation plus poussée, conformément à la politique du transport aérien intérieur de mai 1984, serait dans l'intérêt des voyageurs et des transporteurs aériens et réduirait légèrement les ressources fédérales à consacrer au programme.

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE

De toute évidence, compte tenu de l'assouplissement de la réglementation économique en particulier, l'engagement pris par le gouvernement fédéral à l'égard de la sécurité aérienne exigera des ressources supplémentaires. Or, la disponibilité de ces ressources dans le budget proposé du Ministère, c'est-à-dire après les importantes réductions dont faisaient état les documents budgétaires de mai 1985, n'est pas évidente. En outre, le Ministère dégraisse en ce moment ses services, ce qui pourrait exacerber le manque de ressources actuel. Le Groupe d'étude se préoccupe en particulier du besoin de personnel dans les services de médecine aéronautique civile, de délivrance de certificats au personnel, de certification des aéronefs et des installations, etc. De plus, l'établissement et la promulgation des règlements de sécurité aérienne posent de sérieux problèmes juridiques qui, de l'avis du Groupe d'étude, méritent la considération des ministres.

ENQUÊTE SUR LES ACCIDENTS D'AVIATION

La création du Bureau canadien de la sécurité aérienne a soulevé des problèmes de fonctionnement qui se manifestent dans les besoins en ressources. Il faut s'y attacher rapidement pour préserver la notion d'un organisme indépendant que poursuivait le Parlement à l'adoption de la loi habilitante. Le Groupe d'étude croit également qu'avec certains changements à la filière hiérarchique et aux modalités de fonctionnement, le Bureau ferait un bon modèle d'organisme multimodal d'enquête sur les accidents.

TAXE DE TRANSPORT AÉRIEN

Le Groupe d'étude s'est penché sur trois aspects du programme : l'iniquité d'une taxe proportionnelle sans plafond; l'adoption de cette taxe comme principale source de financement des dépenses en capital de l'aviation civile et

comme mécanisme pour y mettre bon ordre; et l'établissement d'une méthode pour répartir équitablement les coûts entre les usagers et pour faciliter la conversion de la taxe en droit d'utilisation.

AVIATION CIVILE

Indéniablement, l'un des plus sérieux problèmes du gouvernement fédéral en transport aérien est le coût à la hausse de l'infrastructure des voies aériennes. Comme la sécurité est souvent invoquée, à tort ou à raison, pour justifier des services et des installations, le débat prend rapidement un tour passionné, même si, dans bien des cas, l'objectif visé par l'acquisition de nouveaux équipements ou par l'amélioration des installations est d'accroître la capacité et la fréquence des opérations. Le Groupe d'étude a décrit en détail les mesures qui, à son avis, s'imposent pour endiguer les dépenses sur ce plan.

AÉROPORTS

Dans l'exécution du programme des aéroports, deux questions prédominent : la possibilité de déléguer ou de transférer la gestion et l'exploitation des aéroports à des autorités locales; et l'efficacité des opérations que gère le gouvernement fédéral. Le Groupe d'étude estime qu'il faut les examiner ensemble.

La gestion locale des aéroports amènera sans aucun doute la question de la propriété non fédérale. Le gouvernement doit procéder avec prudence dans la cession des biens aéroportuaires, non seulement en raison de leur valeur marchande, mais aussi à cause du précédent qui pourrait être créé. Par conséquent, il importe de tenir compte de la valeur actuelle et future des biens au moment des négociations sur leur transfert.

AUTRES QUESTIONS

Outre ces grandes questions, quelques petits programmes d'aviation ont été inclus dans les opérations de transport aérien lorsqu'on le jugeait approprié (infrastructure du transport aérien dans le Nord du Québec), dans l'aide au transport maritime (pistes d'atterrissage sur la côte du Labrador) ou encore dans d'autres questions (statistiques de l'aviation, formation en transports, transport des personnes handicapées).

Les thèmes qui, de l'avis du Groupe d'étude, sont propres aux opérations de transport aérien se résument au freinage de la progression des coûts de fonctionnement et des coûts en capital, à l'accord des usagers sur le choix des programmes et des projets à financer, à l'imputation des coûts aux usagers avec des objectifs connexes de recouvrement, à l'insistance accrue sur le recouvrement des coûts auprès des usagers et au surcroît d'efforts pour susciter la participation locale à la gestion des aéroports.

Dans l'ensemble, le Groupe d'étude a conclu que le niveau et le coût unitaire du service fourni sur les plans des voies aériennes et des aéroports sont excessifs, et qu'une réduction importante est faisable sans nuire à la sécurité et en perturbant le moins possible les voyageurs et les transporteurs aériens. Le Groupe d'étude est d'avis que les programmes des services destinés à l'aviation civile et aux aéroports pour des activités commerciales devraient être autosuffisants d'ici à cinq ans afin d'éliminer le fardeau pour le contribuable, sauf pour ce qui est du militaire (qui reviendrait de toute façon au ministère de la Défense nationale - MDN) ou d'un service public commandé, ou encore lorsque le fédéral décide de ne pas recouvrer les coûts auprès de l'usager. Le Groupe d'étude croit aussi que, sans efforts vigoureux, l'aviation générale privée tombera par défaut dans cette dernière catégorie.

Enfin, le Groupe d'étude réitère les avantages de la présence du secteur privé au Conseil d'examen des programmes du Ministère, ce qui aiderait la haute direction de Transports Canada à décider quelles dépenses engager au titre des programmes des aéroports et de l'aviation civile.

TAXE DE TRANSPORT AÉRIEN

DESCRIPTION

Cette taxe est l'une de plusieurs sources de recettes qui servent à payer les installations et les services terminaux et en route de l'aviation civile du Canada.

DOCUMENT HABILITANT

La partie II de la Loi sur la taxe d'accise.

OBJECTIF

Recueillir des recettes, au moyen d'une taxe sur les billets d'avion, auprès des passagers qui utilisent les installations terminales aériennes du Canada, et payer ainsi une partie des coûts du réseau de transport aérien.

BÉNÉFICIAIRES

Le gouvernement bénéficie directement de cette source de recettes parce qu'elle compense les coûts des services et des installations qu'il fournit au réseau de transport aérien civil. Le secteur privé en tire profit indirectement, car les installations sont fournies à l'appui du transport aérien civil, mais une partie des coûts est recouvrée directement des passagers par le gouvernement fédéral.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	-
F & E	50
Transfert	-
TOTAL	50
Recettes	295,500
Coût (profit) net	295,450
A.-P.	1

Nota : À l'heure actuelle, 14.4 % des recettes de la taxe de transport aérien vont aux services destinés à l'aviation civile (réseau des voies aériennes) et 85.6 % aux opérations aéroportuaires (réseau terminal).

Tous les services de classe 1 de la CCT et tous les aéronefs passagers d'une masse de 18,000 livres et plus sont assujettis à la taxe.

Depuis le 1er septembre 1985, la taxe est perçue comme suit :

vols intérieurs : 9 % du prix du billet, sans plafond;

vols transfrontaliers (territoire américain continental et Alaska) :

- billets achetés au Canada, 9 %;
- billets achetés aux États-Unis, là où s'applique la taxe de transport aérien américaine de 8 % et à l'intérieur de la zone de taxe réduite de 225 milles, 4 %, jusqu'à concurrence de 15 $;
- billets achetés aux États-Unis, là où aucune taxe de transport aérien américaine ne s'applique ou pour toute destination à l'extérieur de la zone de taxe réduite, 9 %, sans plafond;

vols internationaux (y compris Hawaii et Puerto Rico) : 15 $.

Une hausse annuelle des recettes d'environ 80 millions de dollars est attribuable à une majoration de 1 % de la taxe (le 1er avril 1985) et à la suppression du plafond (le 1er septembre 1985). La totalité de ces recettes supplémentaires ne sera pas en caisse avant 1986-1987.

OBSERVATIONS

À l'origine, il avait été proposé d'imposer un droit d'utilisation, mais les fortes pressions exercées par les transporteurs aériens ont poussé le gouvernement à consentir à en faire une taxe. La Air Transport Association of Canada (ATAC) continue à préconiser une taxe, parce que le montant en paraîtrait alors sur le billet d'avion.

Les majorations de taxe ont été un moyen commode d'augmenter les recettes parce que, d'une part, une hausse

en pourcentage relativement faible donne des recettes supplémentaires substantielles et que, d'autre part, les majorations sont en général annoncées dans le budget, lequel contourne le processus normal de consultation.

Rien n'empêche un exploitant d'aéroport de percevoir un droit d'utilisation en plus de la taxe et, de fait, la pratique a cours à l'aéroport municipal d'Edmonton.

Pour le moment, la partie aéroports de la taxe est portée au compte de chaque aéroport proportionnellement au nombre de passagers embarqués.

L'élimination du plafond de la taxe pour les billets des vols intérieurs a alourdi le fardeau de ceux qui couvrent normalement les plus longues distances, soit les résidants de Terre-Neuve, de Colombie-Britannique et des Territoires, d'autant qu'ils ont peu de chances de se voir offrir des tarifs réduits, en particulier de très grands rabais. Paradoxalement, les transporteurs et leurs clients dans ces régions imposent la charge la moins lourde aux réseaux des aéroports et des voies aériennes, car la densité du trafic n'exige pas les installations perfectionnées de navigation et de radar que l'on retrouve dans le sud du pays, et la faible densité de la population permet d'assurer le service au moyen de petits appareils, d'où l'acheminement sans encombre des passagers aux aéroports.

L'absence d'une comptabilité analytique et d'un modèle de répartition des coûts à l'Administration de l'Air a compliqué la tâche du Groupe d'étude dans l'examen de cette taxe.

QUESTIONS CLÉS

Une taxe proportionnelle, sans plafond, est-elle équitable dans le cas des déplacements au Canada?

La taxe doit-elle avoir un rapport avec les coûts des réseaux des aéroports et des voies aériennes?

L'actuelle répartition de la taxe en pourcentage entre les dépenses au titre des aéroports et des voies aériennes peut-elle être rationalisée et, sinon, est-elle optimale?

Est-il raisonnable d'impartir la partie aéroports de la taxe aux aéroports fédéraux uniquement en proportion des passagers embarqués?

ANALYSE

Selon le Groupe d'étude, la première question a trait à la politique financière et à la politique des transports. Le Groupe d'étude estime que le dernier changement au mode de calcul de la taxe pour les billets des vols intérieurs place sans contredit un fardeau plus lourd sur ceux qui habitent aux extrémités du pays. Cela semble notamment aller à l'encontre de l'équité, une des grandes prémisses de la politique des transports. Le Groupe d'étude en a conclu qu'une taxe proportionnelle sans plafond est inéquitable pour trois raisons.

a. Elle place un fardeau plus lourd sur ceux qui doivent parcourir les plus grandes distances, sans qu'il y ait un rapport direct entre ce fardeau et le coût.

b. Elle place un fardeau plus lourd sur ceux qui ont le moins de choix dans le mode de transport (pour de longues distances, l'air est le seul mode viable).

c. Comme la taxe est proportionnelle, les passagers voyageant à tarif réduit qui, on le sait, constituent la même charge pour les voies aériennes et une charge plus lourde que les passagers de classe économique pour les aéroports (parce qu'en général, ils sont accompagnés d'amis, ont plus de bagages, etc.), paient moins de taxe que les passagers qui voyagent à plein tarif.

Par ailleurs, le Groupe d'étude note que la suppression du plafond, au contraire d'une taxe fixe, n'a pas l'avantage d'inciter le public à utiliser d'autres modes de transport, tel le rail, pour de courtes distances.

Pour corriger ces inéquités, le Groupe d'étude a envisagé le remplacement de la taxe en vigueur par une somme fixe plus un pourcentage selon la distance, mais il est admis que certains désavantages demeureraient et, surtout, que la nouvelle taxe serait difficile à administrer. Le Groupe d'étude a donc conclu que la taxe sur les vols intérieurs devrait être fixe et ajustée tous les ans pour tenir compte de l'inflation. Selon ses calculs, la taxe devrait être fixée à 12.50 $ par passager embarqué en 1985-1986, pour égaler les recettes estimatives que donnerait la taxe de 9 % sans plafond.

Toutes les autres questions clés sont interreliées, car il s'agit avant tout de décider de la méthode de recouvrement des dépenses fédérales engagées pour les réseaux des voies aériennes et des aéroports. Si la somme à recouvrer et les modalités étaient fixées pour le réseau des voies aériennes, il en serait fini, ou presque, des incertitudes.

Il existe, à l'heure actuelle, trois grandes sources de recettes pour les aéroports : la partie aéroports de la taxe de transport aérien; les redevances d'atterrissage et les autres droits de catégorie nationale; et les recettes des concessions, de la location de terrains, etc., à des aéroports donnés. Par comparaison, les coûts des voies aériennes ne sont compensés que par les redevances de télécommunications des vols polaires et de l'Atlantique Nord, par quelques autres droits et par un débit compensatoire imputé aux aéroports autonomes pour les services de circulation aérienne et de navigation aérienne terminales, en plus de la partie voies aériennes de la taxe de transport aérien.

Si le gouvernement opte pour le recouvrement complet des coûts des parties bien établies du réseau de transport aérien civil, il semble manifeste que la partie de la taxe consacrée aux voies aériennes devra augmenter de beaucoup ou qu'une nouvelle redevance en route devra être perçue. Étant donné les problèmes qu'une telle redevance poserait, lesquels sont exposés dans le profil du programme des services destinés à l'aviation civile, le Groupe d'étude juge préférable d'abandonner l'idée et de s'en tenir à la solution de la taxe de transport aérien.

Si l'objectif et la solution susmentionnés sont adoptés, il faudra immédiatement calculer la part des coûts du réseau des voies aériennes à imputer aux usagers des services et des installations de l'aviation civile. Par conséquent, le Groupe d'étude a conclu que l'Administration de l'Air devrait prendre les mesures suivantes.

1. Passer en revue la base des coûts des voies aériennes et répartir les coûts en quatre postes, en faisant preuve d'un jugement éclairé, jusqu'à ce qu'une comptabilité analytique puisse être mise sur pied, ces quatre postes étant :

- coûts des transporteurs aériens commerciaux,
- coûts de l'aviation générale commerciale,
- coûts de l'aviation générale privée, et
- coûts de l'aviation militaire.

2. Passer en revue l'étape d'acquisition des projets d'aides à la navigation et à la surveillance et en répartir les coûts entre les quatre mêmes postes.

3. Établir, pour chaque poste, des objectifs de recouvrement des coûts à court et à long terme.

4. Utiliser la taxe de transport aérien et toute autre recette en route proposée pour compenser le manque à recouvrer auprès des transporteurs aériens commerciaux; percevoir des droits pour les services fournis à l'aviation générale commerciale; établir des stratégies de production de recettes basées sur des redevances de carburant, des cotisations spéciales, etc., imposées à l'aviation générale privée; et faire payer par les militaires les coûts du réseau des voies aériennes civiles qui sont engagés pour leur compte.

   À cette proposition s'ajoutent quatre principes :

   a. La réaffectation des recettes de la taxe de transport aérien entre les réseaux des voies aériennes et les aéroports en vue de créer un fonds fédéral pour les améliorations courantes des équipements et les opérations à l'intention du transport aérien civil commercial.

   b. La réaffectation de la partie aéroports de la taxe à l'avantage des petits aéroports.

   c. La possibilité pour les aéroports autres que fédéraux d'obtenir un paiement égal à celui qui serait versé à un aéroport fédéral.

   d. Les autorités aéroportuaires qui obtiendraient des fonds (c'est-à-dire les exploitants d'aéroports autres que fédéraux) s'engageraient à maintenir des garanties opérationnelles concernant, par exemple, la planification de l'utilisation des terrains, pour qu'une installation publique ne fasse pas l'objet de contraintes inutiles.

À plus long terme, le Groupe d'étude préconise le remplacement de cette taxe et de toute autre taxe envisagée par des droits d'utilisation qui s'appliqueraient à tous les transporteurs aériens commerciaux, car le Groupe d'étude croit que c'est seulement lorsqu'il aura à les inclure dans ses tarifs que l'usager se préoccupera réellement des coûts.

OPTIONS

Le Comité a débattu en profondeur les propositions qui suivent. Il n'y a pas eu unanimité quant au bien-fondé de convertir la taxe en un droit. En outre, le membre dissident fait observer que la Air Transport Association of Canada, la plus importante association de transporteurs aériens du pays, s'y oppose fermement.

Par conséquent, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Remplacer immédiatement la taxe de transport aérien proportionnelle sans plafond par une taxe fixe de 12.50 $ par passager transfrontalier et intérieur embarqué, avec possibilité d'ajustement à la hausse pour prévenir l'érosion inflationniste des recettes.

2. Établir immédiatement une comptabilité analytique pour les dépenses en capital et pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien, et se fixer comme échéance le 31 mars 1986, c'est-à-dire six mois, pour répartir de façon raisonnablement exacte les coûts entre les divers usagers des réseaux des aéroports et des voies aériennes.

3. Jusqu'à ce qu'une telle comptabilité ait été établie, débattue avec le secteur privé et les militaires et mise en oeuvre, répartir les coûts du réseau civil des voies aériennes entre les quatre principaux groupes d'usagers, en faisant preuve d'un jugement éclairé et en consultant les associations représentant ces usagers et le ministère de la Défense nationale.

4. Aviser le secteur privé que la méthode de financement des réseaux des aéroports et des voies aériennes sera changée à compter du 1er avril 1986. La taxe deviendrait la principale source de recettes pour le réseau des voies aériennes, et la répartition entre les aéroports serait telle que les petits aéroports recevront une contribution plus grande par passager.

5. Aviser les autorités aéroportuaires non fédérales que leurs aéroports auront droit à des recettes provenant de la taxe de transport aérien au même titre que les aéroports fédéraux.

6. Avant le 1er avril 1990, formuler un plan pour la conversion de la taxe en un droit d'utilisation.

AVIATION CIVILE

DESCRIPTION

Taxe de transport aérien (partie des services l'aviation civile)
Sécurité de la navigation aérienne
Service d'alerte de recherche et de sauvetage
Contrôle de la circulation aérienne
Services de contrôle régional et terminal d'aéroport
Exploitation de l'espace aérien
Réservation de l'espace aérien
Inspection des aides à la navigation aérienne
Stations d'information de vol
Aides à la navigation aérienne

Le programme englobe tous les éléments du réseau national de transport aérien civil ayant trait à l'exploitation des voies aériennes. La description des programmes susmentionnés figure à l'annexe A du présent profil.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi nationale sur les transports et la Loi sur l'aéronautique sont les principaux textes régisssant le Programme des transports aériens. Aux termes de la Loi sur l'aéronautique, le ministre des Transports est tenu de contrôler et de réglementer l'aviation civile, de diriger toutes les affaires s'y rattachant et de concevoir, de maintenir et de faire fonctionner les services de contrôle, de surveillance et de navigation d'aviation.

OBJECTIF

Le principal objectif de ce programme est d'assurer la sécurité et l'efficacité des mouvements des aéronefs civils dans l'espace aérien canadien et dans l'espace aérien international adjacent.

BÉNÉFICIAIRES

La principale utilité du programme est l'établissement et la prestation des services de vol et de navigation aérienne nécessaires à la sécurité et à l'efficacité des mouvements des aéronefs civils dans l'espace aérien du Canada. Les principaux bénéficiaires en sont les

transporteurs aériens civils, les exploitants de l'aviation générale et des aéronefs d'affaires, le ministère de la Défense nationale (MDN) et le grand public.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)		
	Services de la navigation aérienne	**Services aux aéronefs**	**TOTAL**
Immobilisations	155,299	14,463	169,762
F & E	353,103	16,250	369,353
Transfert	1,303	-	1,303
TOTAL	509,705	30,713	540,418
Recettes	108,724	-	108,724
Coût net	400,981	30,713	431,694
% de recouvrement des coûts	21	-	20
A.-P.	5,890	220	6,110

Ces ressources donnent une estimation de la part des services aux aéronefs consacrée à l'aviation civile.

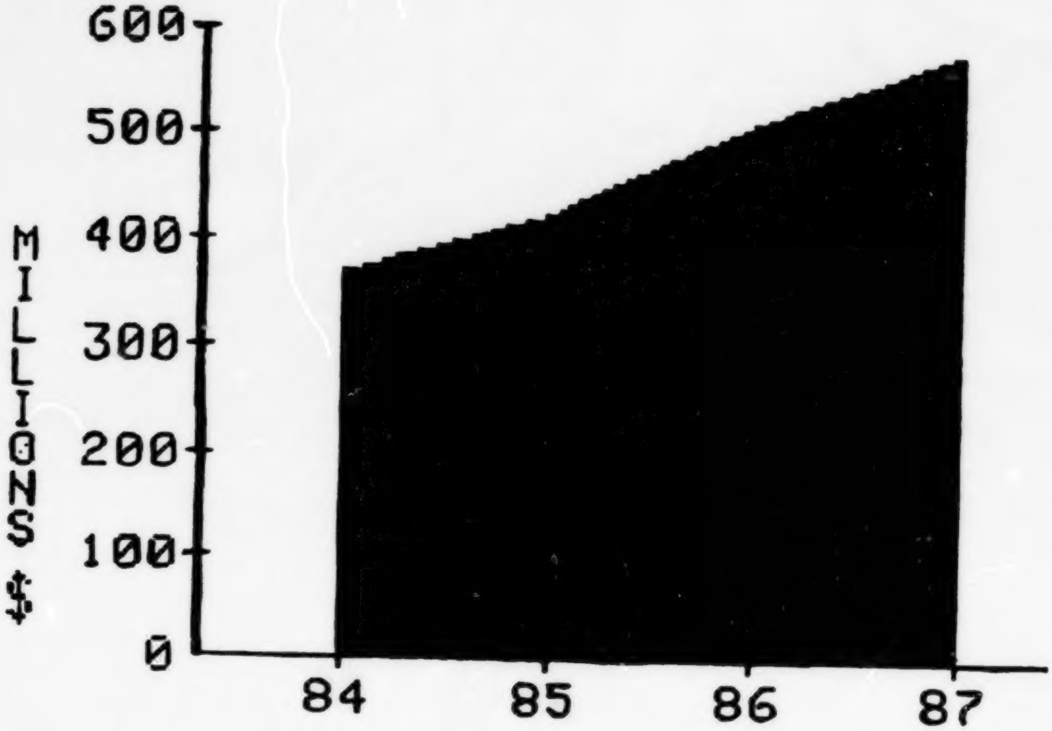
Nota : À l'heure actuelle, 14.4 % des recettes produites par la taxe sur les billets d'avion vont aux services à l'aviation civile. En 1985-1986, ces recettes se chiffreront, estime-t-on, à environ 42 millions de dollars.

Des recettes proviennent également des vols internationaux qui utilisent la route aérienne polaire et celle de l'Atlantique Nord, ainsi que des transporteurs aériens qui utilisent les installations de télécommunications aériennes. En 1985-1986, ces deux sources devraient produire quelque 14 millions de dollars.

Une grande part des ressources est tirée d'un débit compensatoire imputé aux aéroports autonomes pour les services de contrôle terminal. Le débit est calculé d'après les coûts des tours de contrôle et des autres installations de navigation aérienne à un aéroport, et d'après les coûts des installations de navigation essentielles dans un aéroport à l'approche et au départ des appareils. En 1985-1986, ce virement interne s'élèvera à environ 53 millions de dollars des recettes totales.

Les dépenses nettes estimatives pour 1985-1986 ont grimpé de plus de 60 % par rapport aux dépenses réelles de 1983-1984 (401 millions de dollars contre 244 millions). Or, cette hausse doit se poursuivre jusqu'en l'an 2000, mais de façon moins spectaculaire. Citons, à titre d'exemple, six programmes relativement élevés, d'immobilisations pour les services de la navigation aérienne (ANS) dont le total proposé est de 1,185 millions de dollars, mais qui représentent un engagement pour les années à venir de 1,040 millions. Le graphique qui suit illustre la courbe des dépenses globales passées et prévues pour les services ANS et corrobore ce fait.

SERVICES DE LA NAVIGATION AÉRIENNE (ANS)



OBSERVATIONS

On a désigné par "services destinés à l'aviation civile" un groupe de programmes qui touchent la participation fédérale dans le réseau des voies aériennes.

Le programme se conçoit mieux s'il est divisé en six parties.

a. **Stations d'information de vol** - pour la prestation de services consultatifs à l'aviation.

b. **Services de la circulation aérienne** - pour le contrôle de la circulation aérienne au moyen de tours de contrôle, d'unités de contrôle terminal et de centres de contrôle régional.

c. **Aides à la navigation aérienne** - pour aider les équipages à naviguer d'un point à un autre.

d. **Aides à la surveillance aérienne** - pour aider les services de la circulation aérienne et les équipages à relever la position des appareils.

e. **Télécommunications** - pour les communications air-sol et sol-sol entre contrôleurs de la circulation aérienne, etc.

f. **Service météorologique pour l'aviation** - pour fournir des renseignements météorologiques, en particulier à l'égard des destinations.

Pour compléter ce tableau, ajoutons deux groupes d'experts techniques de Transports Canada : le personnel des services de la circulation aérienne et des services des vols, et le personnel affecté à la conception, à l'achat, à l'installation, à l'étalonnage et à la maintenance des équipements électroniques.

Depuis le début des années 60, la croissance des services de la circulation aérienne a été phénoménale. Elle s'est maintenue dans une certaine mesure en raison de l'importance perçue de ces services pour la sécurité. Les contrôleurs de la circulation aérienne ont donc presque toujours échappé aux compressions "sur toute la ligne" effectuées par le Conseil du Trésor.

Aucun effort sérieux n'a été tenté pour répartir les coûts du réseau des voies aériennes entre les usagers. Par conséquent, tous les coûts sont attribués aux services aériens commerciaux et, partant, à leurs passagers.

Il existe un manque flagrant de politiques, de normes et de lignes directrices formellement approuvées, et les

analyses coûts-avantages ne sont utilisées que pour la forme.

Bref, la croissance des services et de l'infrastructure des voies aériennes n'a été limitée ni par la discipline du recouvrement des coûts ni par la nécessité de respecter des pratiques, des normes ou des lignes directrices fondées sur de rigoureuses analyses coûts-avantages. En outre, l'absence de politiques et de normes influe directement sur les coûts connexes (p.ex. critères pour pistes transversales et normes d'espacement des pistes) du gouvernement fédéral et de l'usager (exploitants d'aéronef) à certains aéroports, ce qui n'a pas été examiné dans le présent profil.

QUESTIONS CLÉS

Comment et dans quelle mesure les coûts des services et des installations du réseau des voies aériennes devraient-ils être contrôlés?

Comment et dans quelle mesure les coûts du réseau des voies aériennes devraient-ils être répartis et recouvrés?

ANALYSE

Le gouvernement fédéral tente de fournir un réseau de transport aérien sûr et efficace à un coût raisonnable, mais l'escalade des coûts du réseau lui pose de sérieux problèmes.

Les gestionnaires de programmes ont souvent trouvé des moyens de réduire les coûts, par exemple en fermant des tours de contrôle ou des stations d'information de vol, mais en vain, parce que le gouvernement et le public ne connaissent pas ou n'acceptent pas la différence entre des installations fournies uniquement pour des raisons de sécurité et celles qui augmentent en toute sécurité la capacité ou la fiabilité. Tant et aussi longtemps que ce problème ne sera pas réglé, les coûts du réseau continueront à monter en flèche, car il est peu probable que les initiatives de recouvrement des coûts ou que la publication de politiques, de normes ou de lignes directrices aient un effet marqué. Par exemple, il existe des tours de contrôle et des stations d'information de vol que les besoins du service ne peuvent justifier et qui devraient être fermées. Le même raisonnement vaut pour les aides à la surveillance et à la navigation.

En corollaire s'ajoute la nécessité de régler le problème du personnel excédentaire des services de la circulation aérienne. Le Ministère compte environ 150 contrôleurs IFR et 70 contrôleurs VFR excédentaires. Toutefois, le Ministère semble peu disposé à agir, préférant laisser l'attrition remédier à la situation.

Le recouvrement des coûts, quant à lui, s'articule sur la question de la source des recettes. À l'heure actuelle, Transports Canada envisage la taxe de transport aérien et l'introduction d'une redevance en route. Le Groupe d'étude penche pour la taxe de transport aérien, car il estime qu'il est virtuellement impossible de répartir équitablement entre les usagers les coûts des voies aériennes à facturer aux exploitants commerciaux. De plus, par souci d'équité pour les usagers commerciaux exploitant des avions d'affaires, le Groupe d'étude propose un droit annuel qui soit fonction de la masse et du mode de propulsion de ces appareils. Ce mécanisme pourrait également s'appliquer à l'aviation générale privée.

En résumé, le Groupe d'étude est d'avis que la principale source de recettes du réseau des voies aériennes devrait être la taxe de transport aérien, à laquelle s'ajouteraient les redevances existantes des télécommunications pour les vols polaires et pour ceux de l'Atlantique Nord, le recouvrement des coûts par pièce de journal pour les appareils militaires (y compris le transport de dignitaires), un droit annuel imposé à l'aviation générale commerciale et les recettes de la redevance de carburant.

Trois grandes raisons motivent le rejet par le Groupe d'étude de la redevance en route.

1. Même avec l'automatisation proposée des services de la circulation aérienne, l'administration d'une telle redevance serait difficile.

2. L'introduction d'une redevance en route pourrait influer sur la sécurité, en particulier si les exploitants de petits appareils ne déposent de plan de vol, ne relèvent pas leur position, etc., pour éviter de la payer.

3. La redevance serait contraire à la façon de faire aux États-Unis et à la gestion uniforme de l'espace aérien des deux pays. Il pourrait en découler de sérieuses difficultés, voire des représailles, sans doute au détriment du public canadien et presque sûrement au détriment des transporteurs aériens canadiens.

Pour ce qui est du nombre et de l'emplacement des centres de contrôle régional, compte tenu des installations et des effectifs en place et de l'importance des coûts à engager pour prévenir des défaillances catastrophiques advenant la fermeture d'un centre de l'Ouest, le regroupement ne semble être possible que dans l'est du pays. Comme Gander joue un rôle de premier plan dans le contrôle de l'Atlantique Nord, la fermeture du centre de Moncton devrait être considérée une fois faites les améliorations découlant de la modernisation des radars.

Pour ce qui est des unités de contrôle terminal, le Groupe d'étude estime que le plus grand nombre possible, soit probablement toutes les unités sauf celles de Calgary, d'Ottawa et de Halifax, devraient être rattachées au centre de contrôle régional approprié dès l'installation des radars primaires numérisés prévue au programme de modernisation des radars.

De nombreuses politiques, normes et lignes directrices procèdent des principes de maintenance de l'équipement électronique du Ministère. Elles devraient faire l'objet d'un examen perpétuel pour que les économies à réaliser grâce aux nouvelles technologies paraissent toutes dans le budget du Ministère. Par exemple, la fréquence de l'étalonnage en vol des aides à la navigation semble excessive comparativement à celle d'autres pays et devrait être abaissée. Dans l'ensemble, étant donné le grand nombre d'installations électroniques, tous les ajustements, si petits soient-ils, peuvent donner de grandes économies.

La préparation de la Revue d'aménagement de l'espace aérien du Canada et la participation de Transports Canada aux travaux du Comité spécial des futurs systèmes de navigation aérienne de l'OACI sont louables, mais la Revue est trop détaillée et, en conséquence, accapare trop de ressources.

En résumé, Transports Canada doit parvenir à contrôler les coûts d'un service où capacité et sécurité sont souvent

confondues, où les préoccupations du public (parfois mal informé) pèsent souvent plus lourd que les avis éclairés d'experts techniques et où le principe de l'autosuffisance n'a pas été imposé et ne pourra l'être, car tous ses mécanismes d'application ne sont pas en place.

OPTIONS

Le Groupe d'étude a fait des propositions plus précises pour ce programme à cause de l'ampleur du problème, à ses yeux, et parce qu'il craint que, dans un secteur si technique, le gouvernement ait de la difficulté à décider des améliorations nécessaires et fondées sans conseils détaillés. En substance, le Groupe d'étude a conclu qu'il faut contenir les coûts en limitant les fonds, en ayant recours à des analyses coûts-avantages pour établir les critères d'établissement et de fermeture des services et des aides à la navigation et à la surveillance, et en comprimant les services.

Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Élaguer les Services de la navigation aérienne, plus précisément :

   a. Centraliser la gestion de ces services et la confier au directeur des Services de la circulation aérienne; les bureaux régionaux de l'Administration de l'Air n'auraient qu'un rôle de soutien administratif à jouer.

   b. Lancer un programme de sensibilisation du public à la nécessité et au coût des tours de contrôle de la circulation aérienne et des stations d'information de vol et aux critères en régissant l'établissement, la fermeture et les heures d'ouverture.

   c. Appliquer un plan doublé de stratégies de sensibilisation du public, en vue de fermer au cours des neuf prochains mois des tours de contrôle de la circulation aérienne et des stations d'information de vol qui satisfont aux critères de fermeture.

d. Appliquer un plan accompagné de stratégies d'information du public, en vue de réduire les heures d'ouverture des tours de contrôle de la circulation aérienne en fonction du volume de trafic et de la disponibilité du personnel des stations d'information de vol.

e. Appliquer un plan pour réinstaller le personnel actuellement excédentaire et le personnel qui le deviendra à la fermeture des stations d'information de vol et des tours de contrôle, en ayant recours, pour aider les employés, aux moyens qui sont disponibles pour les autres fonctionnaires.

f. Veiller à ce qu'aucune nouvelle tour de contrôle ou station d'information de vol ne soit approuvée à moins qu'elle ne satisfasse aux critères d'établissement.

g. S'efforcer d'automatiser le plus grand nombre possible de stations d'information de vol et, le cas échéant, de regrouper les opérations des autres stations au moyen d'opérations télécommandées à partir d'une station centrale.

h. Confier à contrat au secteur privé l'exploitation de stations d'information de vol sur la base d'un réseau de routes ou d'un réseau régional ou national.

i. Établir, d'après des analyses coûts-avantages, si la formation des exploitants des stations d'information de vol devrait être assurée par l'Institut de formation de Transports Canada (IFTC) ou par le secteur privé.

j. Explorer la possibilité de confier à contrat l'exploitation des tours de contrôle desservant strictement des appareils en régime de vol à vue (VFR).

2. Améliorer la rentabilité des Services de la navigation aérienne, c'est-à-dire :

a. Établir, d'après des analyses coûts-avantages, des critères d'établissement et de fermeture applicables à toutes les aides à la navigation

aérienne et à toutes les installations de surveillance de la circulation aérienne, et les publier.

b. Établir et publier des critère relatifs à la prestation d'installations de communications air-sol et à l'offre de service météorologique pour l'aviation.

c. Modifier les normes d'espace et d'aménagement des centres de contrôle régional, des unités de contrôle terminal, des tours de contrôle de la circulation aérienne et des stations d'information de vol pour obtenir des locaux utilitaires et fonctionnels.

d. Apporter des modifications aux calendriers de maintenance, aux normes régissant la fourniture des équipements de secours et la co-implantation d'installations électroniques.

e. Avoir davantage recours au secteur privé, par l'adjudication de contrats pour la maintenance d'aides à la navigation télécommandées peu compliquées, comme les NDB, et les installations de communications périphériques.

f. Confier à contrat la fourniture, l'exploitation et/ou la maintenance des aéronefs utilisés pour l'étalonnage et l'inspection en vol, lorsqu'il est rentable de le faire.

3. Confier à une unité ministérielle dissociée des intérêts opérationnels le soin d'établir une méthode d'analyse coûts-avantages et d'effectuer ces analyses à l'appui des Services de la navigation aérienne et des Services aux aéronefs.

4. Réexaminer le programme de modernisation des radars et confirmer que les analyses coûts-avantages fondées sur les prévisions actuelles du trafic justifient toutes les installations, en particulier celles dotées de radars primaires.

5. Avant d'obtenir l'autorisation d'acquérir ou de remplacer des aides à la surveillance ou à la navigation aériennes, prouver que les avantages l'emportent sur les coûts.

6. Élaguer la Revue d'aménagement de l'espace aérien du Canada et en accélérer l'achèvement pour qu'elle serve à définir les besoins opérationnels et pour que, de pair avec le Plan d'aménagement de l'espace aérien du Canada, elle oriente les dépenses au titre des voies aériennes au cours des 15 prochaines années.

7. Examiner, en vue de les assouplir, les normes de vérification en vol des aides à la surveillance et à la navigation aériennes.

8. D'après les renseignements connus et en consultation avec les associations du secteur privé et le ministère de la Défense nationale, répartir les coûts du réseau des voies aériennes (dont ceux des services de la circulation aérienne et des aides à la navigation) entre les transporteurs aériens commerciaux, l'aviation générale commerciale, l'aviation générale privée et les militaires, et fixer des objectifs de recouvrement des coûts à court terme pour chaque catégorie.

9. Lorsque des aéroports sattelites ont été fournis ou sont disponibles, percevoir auprès des usagers de l'aéroport principal appartenant à l'aviation générale des redevances d'atterrissage qui tiennent compte des coûts engagés pour ces opérations dans le réseau des aéroports et des voies aériennes.

10. Imputer à chaque aéroport desservi, au moins pour la tenue des livres, le coût des services terminaux comme les aides à la surveillance et à la navigation et les tours de contrôle (mais non les unités de contrôle terminal).

11. Utiliser la taxe de transport aérien et les autres droits imposés aux usagers des voies aériennes pour financer toutes les améliorations des voies aériennes destinées aux transporteurs commerciaux, et ne pas appliquer une redevance en route.

12. Au cours des cinq prochaines années, ramener les dépenses relatives aux Services de la navigation aérienne au niveau des recettes disponibles pour cette activité, plus un crédit pour couvrir tout service public imposé.

13. Améliorer l'efficacité des services de conception, de construction et de maintenance des télécommunications en regroupant le personnel électronique de l'Air et de la Marine.

14. Accorder plus d'importance aux services météorologiques pour l'aviation, et s'assurer qu'un préavis d'au moins 12 mois est donné au sujet de toute réduction des activités d'Environnement Canada qui influerait sur ces services.

15. Commencer dès maintenant à planifier la fermeture du centre de contrôle régional de Moncton et la faire coïncider avec l'installation, à Toronto, à Montréal et à Gander, de l'équipement acquis en vertu du programme de modernisation des radars.

16. Commencer dès maintenant à planifier le rapatriement du plus grand nombre possible d'unités de contrôle terminal aux centres de contrôle régional appropriés, au moment de l'installation de l'équipement de numérisation des radars primaires acquis en vertu du programme de modernisation des radars.

ANNEXE A

DESCRIPTION DES PROGRAMMES

SERVICES DESTINÉS À L'AVIATION CIVILE

Taxe de transport aérien (partie services à l'aviation civile) : Cette taxe est l'une des sources de recettes directes servant à financer les installations et les services de l'aviation canadienne.

Sécurité de la navigation aérienne : Les stations d'information de vol fournissent à l'aviation des aides électroniques à la navigation, des communications, des bulletins météorologiques, des services de préparation des vols VFR (Règles de vol à vue), de recherche et de sauvetage, de même que d'autres services et installations de sécurité.

Service d'alerte de recherche et sauvetage : L'Administration de l'Air avise et aide les organismes compétents dans la recherche et le sauvetage d'aéronefs en détresse. À cette fin, elle alerte les responsables du matériel de secours et des ambulances, les médecins et les autres services de sécurité.

Contrôle de la circulation aérienne : L'Administration de l'Air est chargée de la circulation aérienne et fournit, à cet égard, les services de contrôle aux aéronefs évoluant dans l'espace aérien contrôlé du Canada ou dans l'espace aérien international que contrôle le Canada.

Services de contrôle régional et terminal d'aéroport : Ces services sont fournis aux aéronefs par les tours de contrôle à l'aéroport même et dans les environs, ainsi que par les unités de contrôle terminal et les centres de contrôle régional aux aéronefs en régime de vol aux instruments (IFR) ou de vol à vue contrôlé (CVFR) dans l'espace aérien contrôlé.

Exploitation de l'espace aérien : L'Administration de l'Air est chargée d'assurer l'exploitation de l'espace aérien du Canada, des aides à la navigation aérienne et des installations de communications aéronautiques, afin de satisfaire à la demande du monde aéronautique, selon les prévisions.

Réservation de l'espace aérien : Le contrôle de la circulation aérienne offre des services de réservation de l'espace aérien, ainsi que des renseignements à cet égard, pour des activités particulières dans l'espace aérien contrôlé.

Inspections des aides à la navigation aérienne : L'Administration de l'Air est chargée des services d'inspection en vol relatifs aux aides à la navigation, aux systèmes d'atterrissage, aux instruments VHF, aux radars et aux radiophares omnidirectionnels VHF (VOR) et non directionnels (NDB) que possède et exploite le Ministère.

Stations d'information de vol : L'Administration de l'Air offre des services d'information pré-vol, en vol et post-vol pour aider les pilotes à voler en toute sécurité.

Aides à la navigation aérienne : L'Administration de l'Air fournit des installations et des services pour le contrôle et la navigation de la circulation aérienne. Elle offre aussi, sur demande, de l'aide radiogoniométrique VHF aux aéronefs dans le rayon d'action des stations équipées du matériel nécessaire.

OPÉRATIONS AÉROPORTUAIRES

DESCRIPTION

Taxe de transport aérien (partie aéroports)
Installations aéroportuaires
Écrasements, incendies et sauvetages
Programmes de commercialisation aéroportuaire
Modèles réduits d'activités aéroportuaires
Sûreté aéroportuaire
Programmes des services aéroportuaires
Aide financière à la construction et à l'exploitation des aéroports non fédéraux
Services et installations aéroportuaires

Ces programmes englobent tous les éléments du réseau national de transport aérien civil ayant trait aux opérations aéroportuaires. La description des programmes figure à l'annexe B du présent profil.

DOCUMENTS HABILITANTS

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la Loi nationale sur les transports et la Loi sur l'aéronautique.

OBJECTIF

L'objectif global est de favoriser et de promouvoir l'établissement et l'exploitation d'un réseau national d'aéroports civils sûrs et efficaces qui permette à toutes les régions du Canada d'avoir un accès raisonnable au transport aérien, et qui contribue à l'atteinte d'autres objectifs du gouvernement.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux usagers et clients sont les transporteurs aériens intérieurs et internationaux, ainsi que l'aviation générale. Les principaux bénéficiaires sont le public voyageur et les milieux d'affaires (p. ex., tourisme, fret et courrier, etc.).

DÉPENSES (1985-1986)

	Aéroports autonomes (9)	Autres (144)[1] (milliers $)	Total
Immobilisations	93,086[2]	140,776	233,862
F & E	155,042	189,182	344,224
Transfert	-	47,846	47,846
TOTAL	372,595[4]	377,804	750,399
Recettes	459,787[6]	143,817[3]	603,604[3]
Coût (profit) net	(87,192)[4]	233,987	146,795[4]
% recettes/coûts	123	38	80[5]
A.-P.	1,948	2,985	4,933

1 Y compris des contributions de 47,846,000 $ versées à 52 aéroports n'appartenant pas à Transports Canada.

2 Y compris des dépenses en capital de 7,198,000 $ tirées des crédits budgétaires.

3 Y compris le recouvrement de 37,598,000 $ des coûts des aéroports autonomes pour toute une gamme de services.

Y compris 86.6 % des recettes tirées de la taxe de transport aérien.

4 Ne comprend pas un amortissement de 57,758,000 $.

5 Ne comprend pas l'intérêt des investissements du gouvernement fédéral dans l'infrastructure aéroportuaire, mais tient compte des coûts relatifs aux aéronefs militaires et d'État.

6 Comprend 86.6 % des recettes tirées de la taxe de transport aérien.

Nota : L'effectif des programmes des aéroports représente quelque 23 % des années-personnes de Transports Canada (TC).

Les aéroports sont divisés en deux catégories : les aéroports autonomes et les autres.
Au 1er avril 1985, la première catégorie comportait 9 aéroports, dont tous les aéroports internationaux à l'exception de Gander, plus les aéroports nationaux

de Dorval et d'Ottawa. Gander, les 10 autres aéroports nationaux et les 133 aéroports régionaux et locaux appartiennent à la deuxième catégorie, à laquelle s'ajoutent les coûts des subventions de 52 aéroports qui n'appartiennent pas à TC. L'annexe C du présent profil comporte une brève explication de la notion d'aéroport autonome et l'annexe D, une description du système de classification des aéroports.

D'avril 1979 à mars 1985, 23 aéroports étaient inscrits au Fonds renouvelable des aéroports. Le recouvrement des coûts à ces aéroports variait entre 65 % et 85 % (compte tenu de l'amortissement et des intérêts théoriques). Comme on peut le lire à la rubrique Dépenses, le recouvrement des coûts sur les mouvements de trésorerie aux 9 aéroports qui restent dans ce groupe excédera les dépenses en 1985-1986.

Dans l'ensemble, en 1985-1986, les aéroports fédéraux recouvreront 80 % de tous les coûts (F & E et dépenses en capital, abstraction faite de l'amortissement et de l'intérêt sur l'investissement, mais compte tenu des coûts relatifs aux aéronefs militaires et d'État), soit le meilleur rendement d'un grand programme de TC.

Le financement de certaines dépenses en capital à même les crédits des aéroports autonomes a été dicté par des circonstances exceptionnelles. Il découle de la pratique de payer à même les crédits budgétaires les ouvrages qui constituent des services publics commandés.

OBSERVATIONS

Au Canada, il y a au delà de 1,300 aéroports, dont quelque 1,250 sont à vocation locale ou commerciale locale. Il reste donc 8 aéroports internationaux, 12 nationaux et 51 régionaux.

Depuis les années 20, le gouvernement fédéral a joué un rôle dominant dans la propriété et l'exploitation des aéroports, en particulier des plus grands, au moyen de crédits plutôt que par la législation, sans avoir d'objectif d'ensemble clairement énoncé.

Transports Canada est maintenant propriétaire de 153 aéroports et en exploite 103, soit directement, soit à contrat. Le gouvernement fédéral exploite tous les aéroports nationaux et internationaux, 34 aéroports régionaux, 36 aéroports commerciaux locaux et 4 aéroports locaux. Les 50 autres sont exploités par des tierces parties, surtout des municipalités. Des subventions leur sont versées pour combler les déficits d'exploitation, ainsi que des contributions pour améliorer les immobilisations.

La participation du gouvernement fédéral dans le réseau national des aéroports civils est plus frappante quand on sait que les aéroports autonomes desservent près de 80 % des passagers et produisent 81 % des recettes et un excédent global de 87 millions. De plus, à l'exception de Mirabel, tous produisent un excédent de caisse sur les opérations, et Dorval, Toronto, Calgary, Edmonton et Vancouver ont un excédent de caisse net. Les "autres" aéroports desservent 20 % des passagers, ne produisent que 15 % des recettes, mais comptent pour 48 % des dépenses.

La participation directe du Canada à l'exploitation des aéroports est pratiquement unique en Occident. Aux États-Unis, par exemple, ce sont en règle générale les autorités locales qui jouent ce rôle.

Il est généralement admis que le réseau aéroportuaire fédéral fonctionne bien, mais bon nombre des aéroports sont de dimensions et de qualité excessives, d'où les coûts élevés de F & E et d'immobilisations.

La valeur de l'actif et la viabilité financière varient beaucoup d'un aéroport fédéral à l'autre. Certains sont rentables ou pourraient l'être, comme les aéroports désignés autonomes, mais la plupart ont besoin d'une subvention permanente et continueront sans doute à en avoir besoin, du moins pour améliorer leurs immobilisations.

Plusieurs aspects de la gestion et de l'exploitation des aéroports par le gouvernement fédéral (comme des frais généraux excessifs, des vérifications et des contre-vérifications exhaustives, des normes uniformes et généreuses quel que soit le besoin, des conventions collectives coûteuses et rigides et l'absence de stimulants pour améliorer la productivité) rendent difficile la réduction des dépenses ou l'augmentation des recettes. Le réseau est donc beaucoup plus coûteux qu'il ne devrait l'être. Par comparaison,

les aéroports américains et les quelques aéroports régionaux que n'exploite pas le gouvernement fédéral au Canada fonctionnent comme des entreprises commerciales. Ils sont donc plus rentables et s'adaptent mieux aux conditions des marchés locaux.

Dans une importante étude faite au début des années 80, TC recommandait une gestion plus décentralisée et plus commerciale de la totalité ou d'une partie des aéroports fédéraux. La proposition a fait l'objet de consultations externes qui ont suscité des réactions diverses : réticence générale à changer le statu quo; désir de voir diminuer la présence fédérale; scepticisme face aux prévisions de viabilité financière (d'autant que tous les chiffres sont fondés sur des prévisions de circulation que TC paraît avoir surestimées au moment d'agrandir les installations); crainte de la perte d'emplois fédéraux; crainte chez les syndicats de perdre des membres; désaccords sur des détails du modèle de gestion proposé; etc.

Pendant plusieurs années, la question de la gestion des aéroports n'a pas été soulevée en public, mais, dans les documents budgétaires de mai 1985, il en est fait mention : "... le gouvernement cherchera à élaborer une nouvelle structure de gestion du réseau d'aéroports fédéraux au Canada. Diverses solutions seront présentées pour étude cette année afin de mettre en place un réseau autonome prévoyant essentiellement l'interfinancement des petits aéroports qui permettra l'exploitation indépendante des aéroports locaux." TC établit en ce moment des options qui seront soumises au Cabinet à l'égard de cet engagement. Soulignons toutefois que la mention d'un réseau autonome pourrait devenir une contrainte sérieuse.

L'interfinancement s'effectue à l'heure actuelle par la distribution de 86 % de la taxe de transport aérien aux aéroports en fonction du nombre annuel de passagers embarqués et, dans tout le pays, par l'inclusion, dans le Fonds renouvelable, des aéroports qui recouvrent plus que leurs coûts et de ceux qui n'y arrivent pas. Par ailleurs, les aéroports de dégagement ou aéroports satellites qui ont été construits pour dégager l'aéroport principal d'une localité donnée ne sont pas interfinancés au moyen des recettes de ce dernier.

Certaines localités et certaines provinces s'opposent à tout transfert des responsabilités fédérales relatives à la

gestion aéroportuaire. D'autres cependant se prêteraient volontiers à tout essai en ce sens que voudra tenter le gouvernement.

Plusieurs locataires estiment que la clause de retour des baux aéroportuaires de TC est injuste, car les améliorations locatives retournent à la Couronne. Cet état de choses rend le financement des améliorations difficile à obtenir et décourage l'investissement.

QUESTIONS CLÉS

Comment réduire ce qu'il en coûte pour offrir, exploiter et entretenir les aéroports?

À quoi devrait se limiter le rôle essentiel du fédéral dans l'exploitation des aéroports?

Si dorénavant le gouvernement fédéral ne possédait et n'exploitait plus les gros aéroports, comment seraient assurées la sécurité nationale et la sûreté à ces aéroports?

Quelles autres responsabilités le gouvernement fédéral devrait-il conserver concernant le service ou les intérêts nationaux aux aéroports?

S'il devait y avoir interfinancement des aéroports, quel devrait en être le mode de fonctionnement?

Quels arrangements financiers y a-t-il lieu d'appliquer a) s'il y a transfert de responsabilité et b) de façon permanente?

Comment augmenter les recettes de l'aviation et d'autres sources?

Comment mettre en oeuvre tout changement aux responsabilités concernant la propriété et l'exploitation aéroportuaires?

ANALYSE

De toute évidence, l'exploitation des aéroports par le gouvernement fédéral a donné lieu à la construction de bâtiments trop grands, à des niveaux de service élevés injustifiables et au laisser-aller sur le plan du recouvrement des coûts. Du reste, les transporteurs aériens prétendent qu'ils ne prennent pas part aux décisions sur la

nécessité d'installations nouvelles ou remises en état, sur la capacité des installations, sur les normes d'aménagement, sur les niveaux de service proposés, etc.

Cette situation a bien des causes, mais il faut reconnaître que, ces dernières années, une partie du problème dépend de facteurs qui échappent au contrôle des gestionnaires, le Programme des six et cinq, par exemple, lequel a interrompu les progrès réalisés au chapitre du recouvrement des coûts, et le Programme des projets spéciaux de relance, qui a débouché sur l'amélioration des immobilisations. Toutefois, ces considérations, somme toute assez récentes, ne doivent pas masquer d'autres facteurs déterminants de l'évolution du système coûteux en place : le respect de normes nationales et l'établissement de droits, la demande d'améliorations d'immobilisations qui caractérise la propriété par l'État, le fait que le Conseil du Trésor (en tant qu'employeur) n'a pas négocié des conventions collectives souples qui facilitent l'affectation du personnel à des tâches diverses.

Vu les avantages d'une exploitation locale pour adapter l'aéroport aux besoins de l'endroit, le gouvernement fédéral devrait essayer d'amenuiser sa participation. Il s'agit nul doute d'une entreprise de longue haleine qui exigera une détermination bien arrêtée.

Pour atteindre cet objectif, le Groupe d'étude estime que le gouvernement devrait, dans une premier temps, réduire le coût d'exploitation de ses aéroports. Il devrait viser des aéroports entièrement fonctionnels, mais plus utilitaires, où les investissements correspondraient aux besoins et aux moyens.

Simultanément, il pourrait créer un milieu propice à la formation d'autorités locales pour exploiter les gros aéroports et, le cas échéant, leur aéroport secondaire ou satellite sur le modèle d'une entreprise commerciale. Tout en préconisant la même chose pour les petits aéroports ou groupes de petits aéroports, le gouvernement fédéral devrait susciter la participation d'autres paliers gouvernementaux.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral devrait négocier avec souplesse les arrangements de transfert, y compris les conditions financières, car il importe de les adapter aux particularités de chaque cas. Il devrait cependant tenter de réduire au minimum le fardeau financier qui lui restera, en tenant dûment compte des investissements considérables du contribuable canadien dans l'infrastructure.

Précisons toutefois que le gouvernement fédéral conservera la responsabilité d'un certain nombre de secteurs essentiels, à savoir :

. TC fera accepter les normes de sécurité par l'entremise de la délivrance de permis aux aéroports.

. TC fera accepter les normes de sûreté par l'entremise de la délivrance de permis aux aéroports.

. TC continuera de veiller à l'intégrité du réseau national de contrôle de la circulation aérienne et de la navigation aérienne.

. TC précisera les normes de rendement des services de sauvetage et d'extinction des incendies d'aéronef (mais en en confiant la mise en oeuvre aux autorités locales) et en surveillera l'application par voie du processus de délivrance des permis.

. TC continuera à fournir des services et des installations de circulation aérienne aux aéroports, mais consultera les usagers. Les coûts engagés sur place seront à la charge des autorités aéroportuaires concernées.

. Le gouvernement fédéral continuera à fournir et à financer les services de facilitation (douanes et accise, immigration, inspection d'hygiène et d'agriculture) et à établir les exigences nationales de services, p. ex. services dans les deux langues officielles, accessibilité, etc.

Le Groupe d'étude propose en outre au gouvernement fédéral de déclarer qu'il utilisera la partie aéroports de la taxe de transport aérien pour interfinancer les aéroports qui ne sont pas viables, qu'ils lui appartiennent ou non.

Entre temps, et pour les aéroports dont il conservera l'exploitation, le gouvernement fédéral fera tout en son pouvoir pour réduire les coûts et augmenter les recettes. À cette fin, des objectifs importants, mais réalisables, devraient être fixés tous les ans pour chaque aéroport ou groupe d'aéroports. Il y aurait lieu d'établir des stratégies connexes pour abaisser le coût moyen de F & E de 20 % et les frais généraux de 30 %. Les recettes de

sources autres que la taxe pourraient augmenter de 10 % par an, au départ. L'objectif ultime (à très long terme dans certains cas, irréalisable dans d'autres) devrait être le recouvrement complet des coûts grâce à ces recettes.

Des recettes supplémentaires pourraient provenir d'autres mesures, comme celles de permettre aux locataires de racheter les biens visés par les clauses de retour d'un bail ou de vendre les améliorations locatives à l'expiration du bail.

Pour stimuler davantage l'investissement dans les terrains aéroportuaires, le Groupe d'étude croit que les clauses de retour devraient être abandonnées ou n'être appliquées qu'à des investissements amortis sur plus de 30 ans.

En ce qui concerne la taxe de transport aérien, selon le Groupe d'étude, la répartition originale d'après la proportion de passagers embarqués aux aéroports fédéraux ne convient pas pour ces derniers, et elle est inéquitable pour les autres. Il est donc proposé de modifier la répartition de la taxe de façon à réduire les fonds consentis aux gros aéroports, à augmenter les sommes versées aux petits et à financer à même les coûts de F & E. En outre, une part suffisante des recettes de cette taxe pourrait être versée dans un fonds destiné au financement partagé de projets d'immobilisations. Seraient admissibles les aéroports où tous les coûts de F & E sont recouvrés à même les redevances nationales et les recettes de sources autres que l'aviation. Pour atteindre ces objectifs, les recettes de la taxe ne seraient pas réparties rigoureusement selon les activités, mais bien selon les besoins.

Le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers a conclu qu'il serait souhaitable que la propriété et l'exploitation des aéroports passent du fédéral à des autorités locales et non fédérales. Ses conclusions diffèrent toutefois de celles du Groupe d'étude sur les programmes de transports sur divers points liés à la responsabilité du financement des services de la circulation aérienne et les subventions aux aéroports non viables. En outre, le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers propose uniquement une affectation temporaire de la taxe de transport aérien aux autorités aéroportuaires locales.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Annoncer que le gouvernement fédéral est disposé à réduire sa participation dans les aéroports, en déclarant qu'il est prêt à envisager la négociation d'accords avec les localités, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les municipalités et les entreprises consentantes, et en affirmant par la même occasion qu'il entend poursuivre son rôle dans la sécurité aérienne, la sûreté aéroportuaire et d'autres questions.

2. Pour préparer le terrain, créer une équipe distincte formée d'experts gouvernementaux compétents qui ait librement accès aux spécialistes du secteur privé, et lui confier deux tâches : la négociation des accords sur les autorités aéroportuaires locales avec les entités consentantes; et les pourparlers sur le mode de transfert de petits aéroports ou de groupes de petits aéroports avec les territoires et les provinces qui veulent en discuter.

3. Veiller à ce que les arrangements de transfert visent tous les aéroports fédéraux desservant une même localité.

4. Veiller à ce que les coûts des aides à la navigation, des installations météorologiques pour l'aviation et des services de contrôle de la circulation aérienne terminaux soient imputés à chacun des aéroports desservis.

5. En consultation avec les transporteurs aériens et les localités, réduire le coût des opérations aéroportuaires de 20 % en assouplissant les normes de dotation et de rendement des services de sauvetage et d'extinction des incendies d'aéronef, tout en préservant la sécurité; en établissant des normes moins rigoureuses pour les services de nettoyage et de maintenance; et en formant et en utilisant le personnel à des tâches multiples.

6. Veiller à ce qu'une analyse favorable des coûts-avantages justifie tous les investissements et

tous les apports de capital destinés à des installations ou à des services aéroportuaires nouveaux et améliorés.

7. Réduire de 30 % les frais généraux des opérations aéroportuaires de Transports Canada.

8. Fixer à tous les aéroports des objectifs annuels de production de recettes, lesquels devront être atteints au moyen d'une campagne de commercialisation dynamique, doublée d'un fonds de capital et d'emprunt destiné aux projets producteurs de recettes, afin d'augmenter les recettes qui ne proviennent pas de l'aviation de 10 % par an, initialement.

9. Annoncer que l'affectation des recettes tirées de la taxe de transport aérien changera à compter du 1er avril 1986 pour augmenter la part des petits aéroports, limiter aux coûts de F & E les contributions calculées d'après une formule et créer un fonds de capital pour financer, d'après les besoins, les améliorations d'immobilisations à coûts partagés des aéroports.

10. Négocier le transfert de la garde et de la gestion d'aéroports ou de groupes d'aéroports fédéraux aux entités locales, aux territoires ou aux provinces qui sont disposés à les exploiter comme des entreprises commerciales. Pour ce faire, il faudrait adapter les arrangements financiers permanents et les conditions de transfert aux particularités de chaque cas; veiller à ce que les autorités locales aient toute la latitude voulue pour décider du nombre d'employés, des taux salariaux et des règles d'exécution du travail lorsqu'elles prennent en main un aéroport (des programmes spéciaux d'ajustement de la main-d'oeuvre seront peut-être nécessaires); verser des subventions d'exploitation réduites, qui feront l'objet d'examens périodiques, uniquement aux aéroports qui, de toute évidence, ne peuvent recouvrer leurs coûts d'exploitation à même les recettes produites sur place; utiliser le fonds de capital et d'emprunt du transport aérien pour financer avec d'autres parties les projets justifiés dont les coûts ne sont pas recouvrables, ainsi que pour verser des avances de trésorerie aux projets dont les coûts sont recouvrables; et transférer des biens immobiliers du gouvernement fédéral uniquement lorsque les arrangements financiers voulus peuvent être négociés.

11. À plus long terme, si aucune partie locale n'est intéressée à prendre en main un aéroport donné et qu'il faut le garder ouvert, en offrir l'exploitation à contrat ou à bail. Si l'aéroport ne répond pas à des besoins de transport nationaux et qu'aucune partie n'est disposée à l'exploiter, le fermer.

12. Voir s'il est possible d'éliminer les clauses de retour, de les inclure uniquement dans les baux à très long terme, de convenir très tôt du rachat des améliorations locatives ou, ultimement, de les vendre. Toutes ces mesures stimuleraient les investissements privés dans les terrains aéroportuaires.

Le Groupe d'étude a une préférence marquée pour les mesures susmentionnées et les recommande fortement, mais, si le gouvernement fédéral n'est pas disposé à transférer la gestion d'aéroports donnés à cause des préoccupations déjà soulevées, même s'il y a une réponse logique à chacune d'entre elles, un plan de rechange devrait être préparé sur le modèle du système portuaire proposé par le Groupe d'étude. Le système serait formé d'une société holding nationale (société d'État) pour l'administration financière, des sociétés de gestion locale de chacun des aéroports nationaux et internationaux (et des aéroports satellites et secondaires qui desservent le même marché régional intérieur) et d'une société de gestion pour les autres aéroports qui doivent rester ouverts parce qu'ils font partie du réseau aéroportuaire national. Selon ce plan de rechange, les aéroports locaux seraient transférés aux provinces, leur exploitation serait offerte aux localités ou encore ils seraient fermés.

DESCRIPTION DES PROGRAMMES

OPÉRATIONS AÉROPORTUAIRES

Taxe de transport aérien (partie aéroports) : Cette taxe est une des sources de recettes directes servant à financer les installations et les services de l'aviation canadienne.

RECETTES = 179,931,000 $

Installations aéroportuaires : L'Administration de l'Air fournit les normes et les conseils techniques concernant la planification, la conception, le prix de revient, le calendrier, la construction, l'acquisition, l'exploitation et l'entretien des installations et du matériel mobile des aéroports.

A.-P. = 3,704 — IMM. = 279,400,000 $
RECETTES = voir les Programmes de commercialisation aéroportuaire — F & E = 595,357,000 $

Écrasements, incendies et sauvetages : À certains aéroports canadiens, ces services sont fournis pour la protection des personnes, des aéronefs et des biens.

A.-P. = 743 — IMM. = 22,870,000 $
REC. : voir les Programmes de commercialisation aéroportuaire — F & E = 33,425,000 $

Programmes de commercialisation aéroportuaire : Ce programme englobe l'élaboration et la promulgation de politiques, de normes et de directives, ainsi que le produit des contrats générateurs de recettes, des programmes publicitaires et d'autres sources de recettes ayant trait aux clients.

A.-P. = 162 — RECETTES = 267,555,000 $
F & E = 5,802,000 $

Modèles réduits d'activités aéroportuaires : L'Administration de l'Air propose quatre modèles informatisés destinés à aider à la planification des activités aéroportuaires en facilitant l'établissement de calendriers de prévision détaillés, l'analyse de l'utilisation des portes d'embarquement d'après différentes règles d'exploitation et l'analyse de la circulation des passagers et des bagages selon divers plans d'aménagement des aérogares.

Les ressources sont comprises dans le Programme des services et des installations aéroportuaires.

Sûreté aéroportuaire : À certains aéroports canadiens, des services de police et de sûreté sont fournis pour faciliter la sécurité de l'aviation civile, la protection des biens, ainsi que la sûreté et la régularité des opérations aériennes. Des services de régulation du trafic et d'application des lois et des réglements sont également offerts pour faciliter le mouvement sûr et ordonné des personnes, des marchandises, des véhicules et des aéronefs.

A.-P. = 58 F & E = 28,613,000 $
RECETTES = voir TC-34

Programmes des services aéroportuaires : La Direction générale des aéroports et de la construction est chargée de l'élaboration des politiques, des normes, des lignes de conduite et des programmes régissant la prestation de services aéroportuaires sûrs et efficaces.

Les ressources sont comprises dans le Programme des services et des installations aéroportuaires.

Aide financière à la construction et à l'exploitation des aéroports non fédéraux : Ce programme fournit aux municipalités et à d'autres organismes publics une aide financière pour la construction et l'exploitation d'aéroports d'importance pour le réseau national de transport aérien. Les projets d'immobilisations approuvés à ces aéroports peuvent être financés entièrement en vertu de ce programme.

A.-P. = 8 F & E = 258,000 $
TRANSFERT = 40,824,000 $

Services et installations aéroportuaires : Voir aussi le Programme des installations aéroportuaires, le Programme des modèles réduits d'activités aéroportuaires et le Programme des services aéroportuaires.

A.-P. = 3,704

IMM. = 279,400,000 $
F & E = 595,357,000 $

OPÉRATIONS DES AÉROPORTS AUTONOMES ET FONDS RENOUVELABLE DES AÉROPORTS

L'objet du Fonds renouvelable des aéroports est de financer l'établissement et l'exploitation des aéroports internationaux dits autonomes à même leurs propres recettes.

Le Fonds est un mécanisme de financement qui constitue une autorisation permanente du Parlement de faire des paiements à même le Trésor pour les acquisitions d'immobilisations et pour le financement temporaire des déficits d'exploitation des aéroports qui y sont inscrits.

Le Fonds est censé produire des recettes, y compris une part de la taxe de transport aérien, qui suffisent à couvrir tous les coûts d'exploitation des aéroports autonomes désignés. Ces coûts comprennent tous les postes directs et indirects et les frais généraux, plus une somme annuelle suffisante pour amortir le coût des acquisitions d'immobilisations au cours de leur durée de vie utile.

Des crédits annuels peuvent être versés au Fonds pour couvrir certaines acquisitions d'immobilisations prévues dans le plan financier annuel du Fonds, lequel aura été approuvé par le Conseil du Trésor. Des crédits annuels peuvent également être fournis pour couvrir les coûts des activités qui ne seront pas recouvrés auprès des usagers.

Le 1er avril 1985, le nombre d'aéroports inscrits au Fonds a été ramené de 23 à 9.

ANNEXE D

CLASSIFICATION DES AÉROPORTS

Aéroport international

Au sens où l'entend le Canada, un aéroport international désigne un aéroport d'arrivée et de départ du trafic international où se déroulent les procédures de douanes, d'immmigration, de santé publique et autres, et où sont mis en quarantaine animaux et plantes. Ces aéroports doivent également satisfaire à certaines conditions.

a. L'aéroport est inscrit dans le Plan de navigation aérienne régionale de l'Organisation de l'aviation civile internationale comme étant un aéroport utilisé régulièrement par les transporteurs aériens internationaux réguliers (REG-S).

b. Revenu Canada - Douanes et Accise a inscrit l'aéroport au Mémorandum D9 comme étant un aéroport d'arrivée de classe 4 (aéroport international).

c. Un service direct à taux unitaire de classe 8 de la CCT à destination d'un aéroport étranger au delà des États-Unis est offert à l'aéroport.

Transports Canada possède et exploite tous les aéroports internationaux.

Emplacement

Calgary, Alberta
Edmonton, Alberta
Gander, Terre-Neuve
Halifax, Nouvelle-Écosse
Montréal (Mirabel), Québec
Toronto (L.B.P.), Ontario
Vancouver, Colombie-Britannique
Winnipeg, Manitoba

Aéroport national

Un aéroport national désigne :

a. le principal aéroport desservant chaque capitale provinciale ou territoriale, s'il ne fait pas partie des aéroports internationaux; ou

b. un aéroport où est offert un service de classe 1 de la CCT au moyen d'un seul aéronef à destination d'au moins quatre aéroports internationaux, de telle manière que ces aéroports ne sont pas desservis les uns à la suite des autres.

Transports Canada possède et exploite tous les aéroports nationaux.

Emplacement

Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
Fredericton, Nouveau-Brunswick
Montréal (Dorval), Québec
Ottawa, Ontario
Québec, Québec
Regina, Saskatchewan
St. John, Nouveau-Brunswick
St. John's, Terre-Neuve
Saskatoon, Saskatchewan
Victoria, Colombie-Britannique
Whitehorse, Yukon
Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest

Aéroport régional

Un aéroport régional est un aéroport auquel est offert :

a. un service de classe 1 de la CCT au moyen d'un seul aéronef à destination d'un aéroport national ou international;

b. un service direct sans escale des classes 1, 2, 3, 8, 9-2 ou 9-3 de la CCT à destination d'au moins trois autres aéroports.

Transports Canada possède ou possède et exploite les aéroports régionaux suivants :

Emplacement	**Propriétaire/ exploitant**
Baie-Comeau, Québec	TC
Campbell River, Colombie-Britannique	TC/Municipalité
Castlegar, Colombie-Britannique	TC
Charlo, Nouveau-Brunswick	TC/Municipalité
Churchill, Manitoba	TC

Cranbrook, Colombie-Britannique	TC/Municipalité
Deer Lake, Terre-Neuve	TC
Dryden, Ontario	TC/Ville de Dryden
Fort Nelson, Colombie-Britannique	TC
Fort St-John, Colombie-Britannique	TC
Fort Simpson, Territoires du Nord-Ouest	TC
Goose Bay, Terre-Neuve	TC
Grande-Prairie, Alberta	TC
Hay River, Territoires du Nord-Ouest	TC
Inuvik, Territoires du Nord-Ouest	TC
Kamloops, Colombie-Britannique	TC
Kelowna, Colombie-Britannique	TC/Municipalité
Le Pas, Manitoba	TC
London, Ontario	TC
Lynn Lake, Manitoba	TC/District de Lynn Lake
Moncton, Nouveau-Brunswick	TC
Mont-Joli, Québec	TC
Norman Wells, Territoires du Nord-Ouest	TC
North Bay, Ontario	TC
Peace River, Alberta	TC/Municipalité
Penticton, Colombie-Britannique	TC
Port-Hardy, Colombie-Britannique	TC
Prince-George, Colombie-Britannique	TC
Prince-Rupert, Colombie-Britannique	TC
Rouyn-Noranda, Québec	TC/Municipalité
Sandspit, Colombie-Britannique	TC
Sault-Sainte-Marie, Ontario	TC
Sept-Îles, Québec	TC
Stephenville, Terre-Neuve	TC
Sudbury, Ontario	TC/Municipalité
Sydney, Nouvelle-Écosse	TC
Terrace, Colombie-Britannique	TC
Thompson, Manitoba	TC/Municipalité
Thunder Bay, Ontario	TC
Timmins, Ontario	TC
Uranium City, Saskatchewan	TC/Min. de la Voirie de la Sask.
Val-d'Or, Québec	TC
Wabush, Terre-Neuve	TC
Watson Lake, Yukon	TC
Windsor, Ontario	TC

Aéroport commercial local

Un aéroport commercial local désigne un aéroport qui est nommé comme base ou escale dans un permis de la CCT pour un service aérien commercial, mais qui ne satisfait pas aux critères établis pour les classes internationale, nationale

ou régionale ou qui est le satellite d'un aéroport national ou international.

Transports Canada possède ou possède et exploite les aéroports commerciaux locaux suivants :

Emplacement	**Propriétaire/ exploitant**
Abbotsford, Colombie-Britannique	TC
Baker Lake, Territoires du Nord-Ouest	TC
Blanc-Sablon, Québec	TC/Municipalité
Burwash, Yukon	TC/Gouv. du Yukon
Cambridge Bay, Territoires du Nord-Ouest	TC
Carp, Ontario	TC/Municipalité
Charlevoix, Québec	TC/Municipalité
Chevery, Québec	TC/Municipalité
Coral Harbour, Territoires du Nord-Ouest	TC
Dauphin, Manitoba	TC/Municipalité
Dawson Creek, Colombie-Britannique	TC/Municipalité
Earlton, Ontario	TC
Eureka, Territoires du Nord-Ouest	TC
Flin Flon, Manitoba	TC/Municipalité
Fort McMurray, Alberta	TC
Fort-Résolution, Territoires du Nord-Ouest	TC/Gouv. des T. N.-O.
Fort Smith, Territoires du Nord-Ouest	TC
Frobisher, Territoires du Nord-Ouest	TC
Gaspé, Québec	TC/Municipalité
Gillam, Manitoba	TC/Gouv. du Man.
Gore Bay, Ontario	TC
Hall Beach, Territoires du Nord-Ouest	TC
Hamilton, Ontario	TC/Municipalité
Îles-de-la-Madeleine, Québec	TC
Kapuskasing, Ontario	TC
Kenora, Ontario	TC
Kuujuaq (Fort Chimo), Québec	TC
La Ronge, Saskatchewan	TC/Gouv. de la Sask.
Lethbridge, Alberta	TC
Muskoka, Ontario	TC
Nanaimo, Colombie-Britannique	TC/Municipalité
Nanisivik, Territoires du Nord-Ouest	TC
Natashquan, Québec	TC/Village de Natashquan
North Battleford, Saskatchewan	TC
Old Crow, Yukon	TC/Gouv. du Yukon
Oshawa, Ontario	TC/Municipalité
Pitt Meadows, Colombie-Britannique	TC
Quesnel, Colombie-Britannique	TC

Rankin Inlet, Territoires du Nord-Ouest	TC/Gouv. des T. N.-O.
Red Lake, Ontario	TC
Resolute, Territoires du Nord-Ouest	TC
Rimouski, Québec	TC/Municipalité
Rivière-du-Loup, Québec	TC/Municipalité
Roberval, Québec	TC/Municipalité
Sachs Harbour, Territoires du Nord-Ouest	TC/Gouv. des T. N.-O.
St. Andrews, Manitoba	TC
St. Anthony, Terre-Neuve	TC
St. Catherines, Ontario	TC/Municipalité
Saint-Hubert, Québec	TC
Saint-Jean, Québec	TC/Municipalité
Sarnia, Ontario	TC/Municipalité
Schefferville, Québec	TC
Sherbrooke, Québec	TC/Municipalité
Smithers, Colombie-Britannique	TC
Springbank, Alberta	TC
Swift Current, Saskatchewan	TC
Teslin, Yukon	TC/Gouv. du Yukon
Tofino, Colombie-Britannique	TC
Tuktoyaktuk, Territoires du Nord-Ouest	TC
Villeneuve, Alberta	TC
Wiarton, Ontario	TC
Williams Lake, Colombie-Britannique	TC
Yarmouth, Nouvelle-Écosse	TC
Yorkton, Saskatchewan	TC

Aéroport local

Un aéroport local est un aéroport qui n'est pas nommé comme base ou escale dans un permis de la CCT pour un service aérien commercial quelconque.

Transports Canada possède ou possède et exploite les aéroports locaux suivants :

Emplacement	**Propriétaire/ exploitant**
Mould Bay, Territoires du Nord-Ouest	TC
Hope, Colombie-Britannique	TC
Montréal-Cartierville, Québec	TC
Saint-Léonard, Nouveau-Brunswick	TC

INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT AÉRIEN DANS LE NORD DU QUÉBEC

DESCRIPTION

Construction de l'infrastructure de transport aérien dans le Nord du Québec : Construire des aéroports et installer des aides à la navigation aérienne pour quatorze collectivités isolées du Nouveau-Québec.

DOCUMENTS HABILITANTS

En vertu des conditions d'un accord général signé le 27 septembre 1983 avec la province de Québec, le Canada paiera tous les coûts engagés pour trois aéroports cris et 60 % des coûts de onze aéroports inuit, et il installera, fera fonctionner et entretiendra toutes les aides à la navigation.

OBJECTIF

L'accès aux collectivités isolées semble être le principal objectif mais, en fait, la participation du gouvernement fédéral découle des engagements de ce dernier aux termes de la Convention de la Baie James.

BÉNÉFICIAIRES

Le programme vise à fournir des services aériens relativement fiables aux collectivités inuit et cries isolées du Nouveau-Québec. Les bénéficiaires sont les résidants des quatorze collectivités visées, les populations cries et inuit en général, la province de Québec et les deux transporteurs aériens qui desservent ou desserviront ces collectivités : Air Inuit et Air Creebec.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	4,979
F & E	547
Transfert	6,623
TOTAL	12,149
Recettes	-
Coût net	12,149
A.-P.*	8

* Années-personnes affectées à des projets d'immobilisations.

Nota : À l'origine, les prévisions approuvées par le Conseil du Trésor comportaient des dépenses de 64 millions de dollars pour les quatorze aéroports. À l'automne de 1984, le Conseil du Trésor approuvait une nouvelle demande qui portait les dépenses autorisées à 82 millions de dollars. Si l'on en juge d'après les aéroports en construction, il est probable que le coût estimatif total (CET) soit trop élevé. Si la tendance se poursuit, le coût d'ensemble s'établira quelque part entre le budget original et le budget révisé.

Les travaux de construction ont débuté en 1984-1985 et doivent se terminer, prévoit-on, en 1993-1994.

OBSERVATIONS

Durant les négociations de la Convention de la Baie James, un certain nombre d'engagements ont été pris au nom du gouvernement fédéral, dont l'aménagement d'installations aéroportuaires qui permettraient d'accéder à longueur d'année aux collectivités cries et inuit du Nouveau-Québec. Dans le cas des collectivités cries, le gouvernement fédéral a pris l'engagement seul, tandis que, dans celui des collectivités inuit, il s'agit d'une entreprise fédérale-provinciale.

Pendant un certain nombre d'années, le gouvernement fédéral a tenté de s'acquitter de ses engagements au moyen de contributions limitées (100,000 $ par emplacement). Cette approche, faut-il le préciser, a soulevé un tollé et finalement, en 1983, le gouvernement fédéral a signé avec la province de Québec un accord qui avait l'appui des chefs des collectivités cries et inuit.

QUESTIONS CLÉS

Faut-il recouvrer auprès des usagers du réseau de transport aérien le coût d'une infrastructure qui fut négocié dans le cadre d'un programme qui vise à briser l'isolement et/ou à favoriser le développement économique régional et/ou celui des ressources naturelles?

ANALYSE

Vu la Convention de la Baie James de 1976 et l'accord fédéral-provincial de 1983, il ne semble pas y avoir lieu, selon le Groupe d'étude, de contester les fondements du programme ou l'ampleur de la participation fédérale.

En ce qui a trait à la question clé soulevée dans la section précédente, il ne fait pas de doute que l'aménagement de l'infrastructure aérienne et son financement par le fédéral faisaient partie du prix à payer pour conclure la Convention de la Baie James. Par conséquent, les coûts de ce programme (et d'autres programmes de nature semblable) ne devraient pas faire partie des coûts du réseau de transport aérien à recouvrer auprès des usagers du réseau, mais être portés à la charge des contribuables. Comme le précise l'aperçu sur le transport aérien, le gouvernement doit absolument être plus attentif à la nécessité de distinguer entre ce type de dépenses et celles faites pour répondre aux besoins légitimes du réseau national de transport aérien civil. C'est la seule façon de rendre les gestionnaires de programmes comptables de l'établissement et de l'atteinte d'objectifs réalistes de recouvrement des coûts.

Dans la foulée du mode d'exploitation préconisé pour les petits aéroports, le Groupe d'étude propose que Transports Canada négocie le transfert de ses responsabilités relatives aux trois aéroports cris.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Négocier le transfert, à la Province ou aux collectivités cries, de son obligation d'exploiter les trois aéroports cris.

2. Modifier la comptabilité des dépenses de transport qui sert à établir les coûts à recouvrer, pour que les dépenses de cette nature visées par ce programme soient payées à même les recettes fiscales générales et ne soient pas uniquement à la charge des voyageurs aériens.

PRÉVISIONS POUR LES ACTIVITÉS DE L'AVIATION

DESCRIPTION

L'Administration de l'Air de Transports Canada établit des prévisions sur les mouvements d'aéronefs, de passagers et de fret à l'échelle nationale et pour la plupart des aéroports où se déroulent des opérations aériennes commerciales.

DOCUMENT HABILITANT

Responsabilités du ministre énoncées dans la Loi sur l'aéronautique.

OBJECTIF

Principalement, fournir aux gestionnaires, aux planificateurs des installations de transport aérien et au personnel d'exploitation de Transports Canada des prévisions sur le trafic qui leur permettent d'évaluer les besoins en équipement, de planifier l'aménagement de l'infrastructure et d'estimer les recettes.

Deuxièmement, mettre à la disposition des transporteurs aériens, des gouvernements provinciaux et du grand public une source autorisée de données sur l'aviation.

BÉNÉFICIAIRES

Il s'agit de fournir des données prévisionnelles à des fins de planification et de politique. Les principaux bénéficiaires sont les fonctionnaires de l'Administration de l'Air qui se servent des prévisions pour planifier l'aménagement de l'infrastructure et estimer les recettes.

RESSOURCES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	19
F & E	1,151 est.
Transfert	--
TOTAL	1,170 est.
Recettes	--
Coût net	1,170 est.
A.-P	18 est. (voir nota)

Nota: Dans la description du programme, le Ministère indique dix années-personnes : l'effectif de la Division des prévisions de la Direction des statistiques et des prévisions-Air. Au cours des entrevues avec les responsables du programme, il a été constaté qu'au moins une année-personne complète dans chacun des six bureaux régionaux de l'Administration de l'Air est consacrée à cette tâche, c'est-à-dire au moins six années-personnes supplémentaires, plus un certain effectif aux gros aéroports, comme l'aéroport international Pearson (Toronto). En outre, ces responsables estiment qu'une partie (20 %) du personnel de six employés (soit environ une année-personne) de la Division jumelle sur les statistiques épaule les activités de prévision en recueillant certaines des données utilisées. Le total estimatif se chiffre donc à 18 années-personnes. (Remarque : les coûts correspondants ont été extrapolés pour estimer les ressources consommées en 1985-1986 par les 18 années-personnes.)

OBSERVATIONS

Les principaux clients, à savoir les gestionnaires et les planificateurs de l'Administration de l'Air, utilisent les prévisions pour arrêter les besoins et concevoir les installations et les réseaux des aéroports et des voies aériennes.

Le niveau des ressources (18 A.-P. et 1.2 million $ est.) semble élevé.

Jusqu'à maintenant, le programme n'a jamais fait l'objet d'une évaluation formelle, tout au plus d'une vérification hâtive de l'exactitude des prévisions et des améliorations possibles. De plus, l'unité n'est pas tenue de travailler à partir d'un ensemble uniforme d'hypothèses économiques, bien que le Ministère en ait établi un.

Les prévisions ne semblent être d'aucune utilité pour le secteur privé, car les transporteurs aériens effectuent leurs propres prévisions axées sur le marché, et les manufacturiers ont mis au point des modèles très perfectionnés d'estimation de la demande de nouveaux aéronefs. Le secteur privé a également parlé de sérieux problèmes d'objectivité (hypothèses sur l'effet de

politique) et d'à-propos. Néanmoins, les représentants de l'industrie n'écartent pas la possibilité de participer au processus.

Les représentants provinciaux ne connaissent pas les prévisions de l'Administration de l'Air et ne semblent pas en avoir besoin.

La démarcation des responsabilités en matière de macro-prévision (activité totale à un aéroport) et de micro-prévision (trafic de pointe à cet aéroport) tend à s'effacer, car les unités centrales participent de plus en plus aux micro-projections qui sont d'habitude le travail d'autres unités.

La conversion de l'activité des aéroports en une entité distincte qui est proposée dans la réorganisation du Ministère réduira l'utilité de l'unité centrale de prévisions et son champ d'activité.

D'autres administrations modales produisent sans doute des prévisions, mais elles ne sont pas aussi détaillées de façon régulière. Comme le Ministère propose dans sa réorganisation de regrouper un certain nombre de fonctions pour les confier à un seul groupe de coordination, la possibilité de fusionner les divers services de prévisions devrait être envisagée.

QUESTIONS CLÉS

La rentabilité de l'activité, soit la consommation des ressources par rapport aux avantages obtenus, serait-elle meilleure si le service était réduit et si davantage de marchés étaient adjugés au secteur privé?

Puisque ni le secteur privé ni les gouvernements provinciaux ne semblent profiter de cette activité, les services (si petits soient-ils) à l'intention de parties externes devraient-ils être abandonnés?

Une meilleure coordination au sein du Ministère (soit une bonne répartition du travail entre les unités et une base commune d'intrants, c'est-à-dire des hypothèses économiques) serait-elle possible et plus rentable en créant une seule unité de prévisions multimodales?

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, le gouvernement fédéral aura toujours besoin de services de prévisions, mais les ressources actuelles sur ce chapitre semblent excessives. La possibilité d'un regroupement avec d'autres unités de prévisions modales n'a pas été envisagée, semble-t-il. En outre, on n'a pas eu recours de façon régulière aux services du secteur privé.

Il semble y avoir peu de possibilité de recouvrer les coûts. Des quelques clients externes, le Bureau canadien de la sécurité aérienne obtient gratuitement les services aux termes de l'accord de fonctionnement conclu avec le Ministère, et les provinces et le secteur privé ne paieraient pas pour des données qui leur sont inutiles. Tout recouvrement des coûts devra s'effectuer auprès des clients intraministériels ou, peut-être, au moyen de frais d'inscription demandés aux participants externes aux colloques que le Ministère donne à l'occasion sur les prévisions.

Le Groupe d'étude estime que Transports Canada devrait gérer ce programme, mais le secteur privé devrait livrer le produit, et le pourrait vraisemblablement à un coût beaucoup moindre.

Une amélioration et un regroupement des services sont possibles, et le programme devrait pouvoir être réduit grâce au recours aux services du secteur privé. Une réduction d'au moins six années-persones à l'Administration centrale qui ferait baisser les dépenses de 30 % est réalisable, compte tenu de la privatisation proposée de l'établissement des modèles.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Réduire les services de prévisions centralisés de l'Administration de l'Air en limitant les prévisions directes de l'activité de l'aviation aux principaux indicateurs de la demande.

2. Confier à contrat au secteur privé l'élaboration de modèles de prévisions des activités d'aviation.

3. Veiller à ce que toutes les prévisions de l'activité modale se fondent sur un ensemble commun d'hypothèses économiques, en particulier lorsque les prévisions servent à justifier les dépenses en capital.

4. Dans la réorganisation proposée de Transports Canada, s'efforcer activement de privatiser les activités de macro-prévision pour tous les modes, et ne conserver qu'une petite unité de gestion multimodale, qui superviserait le travail du secteur privé et qui communiquerait les prévisions aux administrations modales intéressées.

APERÇU

GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

Le présent aperçu porte sur les activités de la Garde côtière canadienne (GCC), à l'exception de la réglementation de la sécurité maritime dont traite la section Réglementation de la sécurité. Les activités en cause se rapportent à la gestion des voies navigables et à la prestation de services aux navires commerciaux dans ces eaux, y compris les services de recherche et de sauvetage. À l'heure actuelle, quelque 700 millions de dollars sont consacrés chaque année à ces programmes. De ce montant, 64.5 % sont affectés aux aides à la navigation, 17 % au déglaçage, 10 % aux systèmes et services de trafic maritime et 8.5 % à la recherche et au sauvetage. Étant donné que 90 % des dépenses se rattachent aux missions de la flotte, les frais de cette dernière, qu'il s'agisse d'immobilisations ou de fonctionnement et d'entretien, représentent un fort pourcentage du coût global. Il est à noter, par ailleurs, que le taux de recouvrement des coûts est extrêmement bas.

Ces programmes ont deux grands points en commun. D'une part, les recettes qui en découlent sont minimes et, d'autre part, il n'existe aucun moyen efficace d'en contrôler l'envergure et le coût. Cette situation n'a pas favorisé l'établissement d'une méthode de recouvrement des coûts parce que, dans la plupart des cas, il est difficile d'établir les avantages qui en résulteront pour un usager donné, et de déterminer ce que l'usager coûte au système.

En l'occcurence, on aurait pu croire qu'il aurait été relativement facile de formuler des propositions précises pour réduire les dépenses et produire des recettes. En fait, il n'en a rien été pour deux raisons principales. D'une part, il est difficile de faire des recommandations utiles visant des économies réelles lorsque la répartition des dépenses de la flotte entre divers programmes est très subjective. D'autre part, on ne dispose, sur les indicateurs de performance, d'aucune donnée qui aiderait à bien comprendre la façon dont les dépenses sont engagées et le programme auquel elles se rapportent.

La mise en oeuvre des programmes de la GCC coûte très cher. Une question fondamentale se pose donc : l'administration actuelle de la flotte de navires civils du gouvernement fédéral est-elle, pour ce dernier, une façon

rentable de s'acquitter de ses responsabilités? Le Groupe d'étude a noté que l'existence de flottes disparates donne prise à une utilisation inefficace des ressources. Ces diverses flottes représentent de grands investissements qu'il faudrait utiliser de façon optimale, et nécessitent un excédent de ressources à cause des structures parallèles de gestion. Le Groupe d'étude a aussi noté que le cadre dans lequel les ressources fédérales sont administrées a changé depuis la dernière étude sur la question de l'unification des flottes. Il en a conclu qu'un réexamen de la question s'impose, mais uniquement en ce qui concerne la flotte civile, c'est-à-dire essentiellement les navires de Transports Canada et de Pêches et Océans.

Essentiellement, la GCC essaie actuellement de fournir des services quasi illimités, bien qu'il n'existe ni politiques ministérielles ni frais de service qui permettent de contrôler les dépenses pour ce programme, et sans connaître le rapport exact entre sa vocation et son budget. En conséquence, les activités de la Garde côtière canadienne semblent limitées exclusivement par la disponibilité de l'équipement et les ressources. C'est pourquoi le Groupe d'étude, de façon générale, recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de créer un groupe de travail mixte des secteurs public et privé, auquel participeront des experts de l'entreprise privée, et de le charger de revoir la vocation et les tâches de la Garde côtière, afin d'aider les gestionnaires de programme et ceux des ministères à établir un train de mesures précises pour réduire les dépenses et produire des recettes. Ce groupe de travail pourrait aussi examiner les avantages d'unifier la marine civile et la flotte de la Garde côtière canadienne et étudier la méthode adoptée par la GCC dans l'établissement des critères d'exploitation relatifs aux navires et à l'acquisition de navires. En outre, il conviendrait que ce groupe de travail se penche sur les politiques et les normes relatives à l'établissement et à l'entretien des aides à la navigation maritime.

À plus court terme, le Groupe d'étude croit nécessaire de s'attaquer simultanément au contrôle des coûts et à leur recouvrement. Pour cela, il faudra que la GCC fixe des objectifs de fonctionnement conformes à son mandat, et qu'elle les respecte de la façon la moins coûteuse et la plus efficace possible. Dans cette optique et du point de vue de la responsabilité générale, le Groupe appuie les efforts déployés par la GCC en vue de ventiler les coûts entre des activités précises d'un programme, par

exemple les aides à la navigation maritime, la recherche et le sauvetage, etc., et s'oppose à toute idée selon laquelle les dépenses seraient groupées sous une activité générale telle les opérations maritimes.

En outre, le Groupe croit qu'une attaque sur trois fronts s'impose pour contenir les dépenses. En premier lieu, des frais d'utilisation devraient être imposés pour contrôler la demande de services. En deuxième lieu, il conviendrait de préciser les responsabilités de la Garde côtière, de manière à s'assurer que les services offerts se rattachent aux transports et qu'ils sont de compétence fédérale. En troisième lieu, il faudrait modifier les modalités d'acquisition des ressources et d'application du programme, afin d'accroître la rentabilité des activités.

Deux moyens s'offrent au gouvernement fédéral pour recouvrer une partie des dépenses associées aux services fournis par la Garde côtière : exiger des frais d'utilisation directs, et imposer un droit de délivrance des permis pour produire des recettes. Selon le Groupe d'étude, ces deux avenues devraient être exploitées.

L'établissement de frais d'utilisation aura deux effets salutaires sur les programmes de la Garde côtière. D'une part, il permettra au gouvernement fédéral de recouvrer auprès des usagers une partie du coût des services qu'il offre et, d'autre part, il incitera les usagers à ne pas abuser des services. En conséquence, le Groupe d'étude croit que l'établissement de frais à l'égard de services précis de la Garde côtière (aides à la navigation, dragage, déglaçage et services de trafic maritime [STM]) procurera au gouvernement fédéral des avantages justifiant pleinement l'effort que demandera la mise en oeuvre de cette mesure. À cet égard, on reconnaît que l'imposition de la plupart des frais d'utilisation proposés nécessitera l'adoption des mesures législatives énoncées dans le projet de loi à l'étude visant la modification de la Loi sur la marine marchande du Canada. La priorité devrait donc être accordée à la promulgation de ce projet de loi.

Dans les cas qui se prêtent mal à l'imposition de frais d'utilisation, la formule de rechange est d'établir un droit général. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral permet, sans l'exiger, la délivrance de permis à l'égard de petites embarcations (ce qui est utile aux propriétaires-exploitants, puisque l'identification du navire permet d'offrir de meilleurs services en cas d'urgence). Ce permis

est gratuit. Les petites embarcations profitent considérablement des services de la Garde côtière, tels les aides à la navigation et la recherche et le sauvetage. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est indiqué de compenser une partie des dépenses globales engagées pour ces services par l'imposition d'un droit annuel applicable aux permis. Il est conscient, toutefois, que l'imposition et la perception d'un tel droit peuvent poser des difficultés, mais il croit la chose possible. Toutefois, le gouvernement doit faire preuve de discernement lorsqu'il impose des frais à un groupe qui, jusqu'ici, bénéficiait gratuitement des services. Il est donc essentiel qu'il se dote d'une stratégie de communication bien orchestrée.

Les propositions de refonte des responsabilités sont de deux ordres : privatisation et transfert de responsabilité à d'autres ministères fédéraux. Dans le premier cas, le Groupe d'étude conclut que les services de correspondance publique devraient être confiés au secteur privé, à l'échelon régional ou national. Dans bien des pays, ce service est offert exclusivement par le secteur privé, et aucune raison inéluctable ne s'oppose à cette pratique au Canada.

En ce qui concerne le transfert de la responsabilité des programmes, le Groupe d'étude conclut qu'aucun ministère ne saurait mieux que Transports Canada assumer la responsabilité pour la Garde côtière, car celle-ci ne doit pas devenir un organisme militaire ni para-militaire. Par contre, le Groupe d'étude conclut aussi que la responsabilité des installations nécessaires à la protection des rives contre l'érosion produite par la navigation devrait être confiée à Travaux publics Canada (TPC). À son avis, TPC a les compétences, ainsi que le mandat du gouvernement fédéral, pour exécuter les travaux d'érection d'ouvrages à terre et, de ce fait, connaît les mécanismes de recouvrement de ces dépenses auprès des bénéficiaires.

Le Groupe d'étude ferait preuve de négligence en omettant de mentionner que le programme lancé au cours de son examen, nommément le programme du brise-glace polaire, le préoccupe. Le Groupe ne met pas en doute la décision du gouvernement de construire ce navire, mais il s'inquiète au plus haut point de la répartition proposée des coûts. Manifestement, la construction du navire est dictée par le souci de la souveraineté nationale; la décision première devrait donc porter sur le choix du ministère responsable du programme, à savoir le ministère de la Défense nationale ou

Transports Canada. Même si le gouvernement a décidé ou décide que le navire devrait être exploité par la Garde côtière canadienne, le Groupe d'étude croit que les coûts du brise-glace polaire ne devraient pas être débités de l'enveloppe des transports, sauf dans la mesure où les missions du navire touchent aux transports.

Pour ce qui est de l'organisation interne de la Garde côtière canadienne, le Groupe d'étude constate, bien qu'il n'y ait aucun chevauchement manifeste des fonctions, qu'il est possible de réduire les frais généraux en regroupant sous un même chef la responsabilité des programmes de télécommunications (c'est-à-dire l'exploitation des stations radio côtières, des centres de service du trafic maritime (STM) et des services connexes d'information sur la sécurité maritime). Qui plus est, cette fusion devrait se faire, peu importe que le secteur privé assume ou non la responsabilité des activités de correspondance publique comme il en est question plus haut.

La démarcation des activités de télécommunications du Ministère entre les secteurs aérien et maritime a été faite à la condition qu'aucunes ressources additionnelles ne soient nécessaires par rapport à celles que requiert leur exploitation commune. Or, le projet a été mis à exécution bien que l'on ne puisse respecter cette condition. Il apparaît donc que le personnel préposé à l'entretien électronique et aux télécommunications aériennes et maritimes à terre devrait être jumelé partout où cela est profitable.

Il semble possible de recourir davantage au processus des marchés pour réduire les dépenses, d'autant que, dans le cas du réseau des aides à la navigation maritime, l'adjudication d'un plus grand nombre de contrats à long terme à des entrepreneurs favoriserait le développement des compétences de l'entreprise privée et permettrait d'assurer l'entretien des aides à la navigation maritime à meilleur compte. De même, il conviendrait de donner à contrat les éléments du système LORAN C que le gouvernement continue d'exploiter. Enfin, si les conclusions du Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises étaient endossées, nombre de contrats de dragage seraient confiés à l'entreprise privée.

Dans l'ensemble, ces mesures pourraient réduire les coûts des programmes de la GCC pour le gouvernement fédéral, tout en favorisant une participation plus grande de

l'entreprise privée dans l'exploitation de l'infrastructure des aides à la navigation maritime. La Garde côtière canadienne serait tenue d'adopter une ligne de conduite plus dynamique et plus souple face à l'impartition au secteur privé.

À ces observations plutôt générales s'ajoutent des propositions de réduction des coûts de la GCC à l'égard de visant des programmes particuliers. Ainsi, dans le cas des services de trafic maritime (STM), des critères d'évaluation des besoins du point de vue coûts-avantages ont été formulés. Mis en oeuvre, ces critères se traduiront par une réduction considérable du programme actuel, tout en donnant aux systèmes la latitude nécessaire pour suivre l'évolution des besoins. En ce qui concerne le déglaçage, l'examen de l'unification de la flotte civile et la simplification proposée des processus de conception, d'acquisition et d'armement en hommes, conjuguées à l'incidence des frais d'utilisation sur la demande de services, permettraient d'exercer un certain contrôle sur les dépenses gouvernementales. Pour les aides à la navigation maritime, les mesures envisagées au chapitre du déglaçage, alliées à un recours accru autant que novateur au secteur privé, et à l'effet modérateur des frais d'utilisation, semblent offrir les meilleures perspectives de réduction des coûts.

Sur le plan des services de recherche et de sauvetage, il semble que la meilleure façon de resteindre les coûts soit de modifier l'affectation des ressources, d'abord pour permettre au gouvernement de recenser toutes les ressources qu'y consacrent le ministère de la Défense nationale et Transports Canada et, ensuite, d'insister davantage sur les mesures de prévention (la formation, par exemple) et le recours à des organismes bénévoles ou privés.

Les idées générales que dégage le Groupe d'étude sont : que les services assurés par la GCC, à l'exception de services particuliers tels la correspondance publique, sont essentiels et devraient se poursuivre sous la responsabilité de Transports Canada; qu'une partie des responsabilités devraient être confiées à d'autres ministères du gouvernement fédéral; que les coûts des services devraient être réduits considérablement et qu'il faudrait en recouvrer une part plus grande; que certains remaniements de l'organisation contribueraient à réduire les coûts et à augmenter l'efficacité; et que, dans les cas où le niveau de service est insatisfaisant, il faudrait trouver des solutions. En

outre, le Groupe d'étude estime que le secteur privé devrait participer à la mise en oeuvre du programme, particulièrement à l'exploitation et à l'entretien du système LORAN C, lorsque cela est rentable.

Le Groupe d'étude propose ces changements dans le but de réduire les coûts et d'accroître les recettes à court terme et, pour ce qui est des recommandations à long terme, de s'en remettre aux conclusions du groupe de travail mixte des secteurs public et privé dont il propose la création. Ces recommandations devront porter sur la vocation de la GCC, l'unification de la flotte civile, la conception des navires, leur acquisition et les normes d'armement en hommes, les politiques et les normes d'établissement et d'entretien des aides à la navigation maritime, etc., ainsi que sur les politiques de recouvrement des coûts les mieux indiquées et sur les objectifs connexes à long terme.

RECHERCHE ET SAUVETAGE EN MER

DESCRIPTION

La Garde côtière canadienne (GCC) assure un service de recherche et de sauvetage afin de répondre aux appels de détresse dans les endroits relevant de la compétence du Canada, et d'aider ainsi à prévenir les pertes de vie.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la marine marchande du Canada.

OBJECTIF

Offrir des installations et des services de recherche et de sauvetage afin de réduire au minimum les pertes de vie et les blessures dans le secteur de la navigation maritime, et renseigner les plaisanciers pour promouvoir la sécurité, ainsi que le savoir-faire en cas d'urgence.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires du service sont les propriétaires et les équipages des bateaux de pêche et des navires marchands, ainsi que les plaisanciers.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	15,524
F & E	45,966
Transfert	900
TOTAL	62,390
Recettes	-
Coût net	62,390
A.-P.	749

Nota : Les dépenses du ministère de la Défense nationale (MDN) en matière de recherche et de sauvetage en mer ne sont pas incluses.

OBSERVATIONS

Le Rapport sur l'évaluation des opérations de recherche et de sauvetage au Canada (Rapport Cross), publié en septembre 1982, fait un examen exhaustif des programmes de recherche et de sauvetage au pays et contient des recommandations touchant leur organisation et leur exécution. On estime qu'il a été donné suite à 75 % de ces recommandations.

Dans la pratique, tout fonctionne bien. Le ministère de la Défense nationale est responsable de l'exploitation des centres de coordination du sauvetage (CCS), en collaboration avec la Garde côtière canadienne.

Les gestionnaires principaux de programme de Transports Canada (TC) s'interrogent sur la mission de recherche et de sauvetage en général, et sur les ressources connexes. L'affectation des équipements et du personnel à des fins doubles et le fait que le service soit axé sur les urgences rendent difficile l'établissement du budget.

En 1984, plus de 8,800 missions de recherche et de sauvetage en mer ont été exécutées. Plus de la moitié de ces demandes provenaient de plaisanciers, et le quart environ, de pêcheurs commerciaux. De façon générale, ce genre de missions courtes à proximité des côtes coûte généralement peu cher comparativement aux missions en haute mer.

En avril 1986 entrera en vigueur une nouvelle politique sur le remorquage, selon laquelle les navires de la Garde côtière canadienne remorqueront des embarcations uniquement dans les cas où aucun service commercial ne sera disponible, et lorsque tout retard risquerait de mettre en danger des vies humaines ou des équipements.

Les services de recherche et de sauvetage de la Garde côtière canadienne sont fournis gratuitement. Certains gestionnaires croient que l'imposition de frais rendrait les plaisanciers hésitants à demander de l'aide lorsqu'ils en ont réellement besoin et entraînerait des situations d'urgence plus aiguës, voire des catastrophes. D'autres craignent que l'imposition de frais risque d'être interprétée comme une forme de publicité sur le service et ne conduise à une augmentation de la demande. D'autres encore sont d'avis que les frais permettront de recouvrer

une partie des coûts et inciteront les usagers à n'avoir recours aux services que dans les cas de réelle urgence. Le principe d'une assurance semblable à celle qu'offrent les clubs automobiles a été avancé comme un moyen de transférer les coûts aux propriétaires d'embarcation.

La prévention des incidents nécessitant une intervention de recherche et de sauvetage réduira tout au moins le taux de croissance et, peut-être, les coûts du programme. L'enseignement des règles de matelotage et de navigation aux pêcheurs et aux propriétaires d'embarcation préviendrait un certain nombre d'interventions de recherche et de sauvetage. Il conviendrait en ce sens d'accorder plus de fonds aux organismes privés, tels la Croix Rouge ou les Escadrilles de plaisance, pour leur permettre d'intensifier leurs efforts sur ce chapitre.

Le Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime participe déjà, bénévolement, à cette activité; les coûts du programme s'en trouvent donc réduits. On pourrait mettre à l'essai et évaluer d'autres façons innovatrices de mettre à profit les bénévoles, par exemple en les affectant à bord des navires usuels de la Garde côtière.

La coordination de la recherche et du sauvetage laisse à désirer entre le programme du gouvernement fédéral et les activités des organismes provinciaux et municipaux et, plus particulièrement, des corps policiers.

QUESTION CLÉ

Quels changements peuvent être apportés au programme pour limiter les coûts de la recherche et du sauvetage en mer?

ANALYSE

Selon le Groupe d'étude, la recherche et le sauvetage en mer sont une activité nécessaire dans laquelle le gouvernement fédéral a un rôle légitime à jouer.

L'attribution de la responsabilité de la recherche et du sauvetage à Transports Canada, dans le cas du mode maritime, et au ministère de la Défense nationale, pour ce qui est du mode aérien et de la coordination des activités de recherche, cause certains problèmes. Il n'est pas sûr, toutefois, qu'une autre répartition des responsabilités

serait meilleure, ni qu'elle réduirait le nombre ou la gravité des problèmes. La division des budgets de recherche et de sauvetage entre ces deux ministères principaux permettrait de mieux comprendre les dépenses associées au programme mais, en pratique, le programme marche bien.

La restriction des dépenses est donc la seule avenue possible. Selon le Groupe d'étude, un accent accru sur l'enseignement, la sensibilisation et la formation pour prévenir les interventions inutiles, un recours plus grand aux bénévoles et aux organismes privés pour donner cette formation et mettre en oeuvre le programme de recherche et de sauvetage proprement dit, une participation plus considérable des organismes provinciaux et municipaux à la planification des mesures d'urgence et, peut-être, l'établissement de programmes de service d'urgence semblables à ceux qu'offrent les clubs automobiles, sont autant de moyens à explorer en vue d'atteindre cet objectif.

Les centres de coordination du sauvetage peuvent faire meilleur usage des ressources ne relevant pas de la Garde côtière, par exemple des corps policiers provinciaux ou municipaux. En outre, il pourrait se révéler utile de faire appel à des hélicoptères et à des navires privés dans les recherches, sinon dans le sauvetage. Cela pourrait exiger du gouvernement fédéral qu'il fournisse des trousses de recherche et de sauvetage à ces hélicoptères et à ces navires, et qu'il passe des contrats visant les situations d'urgence. De plus, au moment de rééquiper son parc d'hélicoptères, Transports Canada devrait étudier le bien-fondé de donner la recherche et le sauvetage comme mission secondaire.

Il faut en arriver à un juste équilibre entre les tarifs nécessaires pour assurer la viabilité commerciale des compagnies de remorquage privées dans les secteurs à faible volume, et ceux qui retiendraient les navigateurs d'appeler à l'aide lorsqu'ils en ont réellement besoin. Il faudrait faire une évaluation de l'incidence de la nouvelle politique de la Garde côtière canadienne sur le remorquage, afin de s'assurer que cet équilibre ne soit pas compromis, d'autant plus qu'il semble probable que les recettes provenant de cette activité seront minimes.

De l'avis du Groupe d'étude, le meilleur moyen de couvrir les coûts de recherche et de sauvetage semble être l'établissement d'un droit variable de délivrance de permis qui s'appliquerait aux embarcations de plaisance, ainsi

qu'aux navires commerciaux. Pareil droit permettrait de recouvrer une partie du coût des aides à la navigation et une partie du coût de recherche et de sauvetage.

Il faudrait, dans la mesure du possible, mettre à profit les nouvelles technologies, tel le système SARSAT, pour réduire les coûts et accroître le niveau de service.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Au cours des deux prochaines années, prendre des mesures en vue de réduire de 10 % les coûts de recherche et de sauvetage, sans pour autant compromettre l'objectif du programme. Pour y arriver : mettre l'accent sur la sensibilisation et la formation afin de prévenir les incidents nécessitant une intervention; accroître la participation des bénévoles et des organismes privés; augmenter la coopération avec les provinces et les organismes municipaux; et optimaliser l'utilisation de SARSAT.

2. À titre expérimental, fournir des navires appropriés à des organismes bénévoles autorisés et compétents.

3. Enjoindre aux centres de coordination du sauvetage de faire un usage optimal des ressources ne relevant pas de la Garde côtière pour la recherche et le sauvetage en mer, en vue d'une efficacité et d'une rentabilité accrues.

4. Prendre des mesures en vue de passer avec les exploitants d'hélicoptères privés des contrats visant leur participation aux missions de recherche et de sauvetage en mer.

5. Élaborer et mettre en vigueur un droit variable de délivrance de permis (basé sur les dimensions des bâtiments) qui s'applique à tous les navires, bateaux de pêche et embarcations de plaisance afin, entre autres, de recouvrer une partie des coûts de recherche et de sauvetage.

6. Examiner le bien-fondé de confier la recherche et le sauvetage comme mission opérationnelle secondaire au moment de remplacer des hélicoptères du parc aérien.

AIDES À LA NAVIGATION MARITIME

DESCRIPTION

Régularisation du niveau d'eau du lac Ontario.

Aides à la navigation maritime : Aides visuelles, sonores et radioélectriques.

Aides radioélectriques à la navigation maritime : Liste des stations côtières et des installations de navigation hyperbolique.

Feux et signaux de navigation : Liste de tous les feux et signaux sonores.

Navigation hivernale sur le fleuve Saint-Laurent : Estacades de glace et îles artificielles.

Prévisions sur le niveau des eaux dans le fleuve Saint-Laurent : Prévisions sur la profondeur des eaux.

Navigation sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay : Sondage et dragage des chenaux de navigation.

Expansion des voies maritimes

L'annexe A du présent profil contient la description de chacun des programmes.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la marine marchande du Canada, Acte de l'Amérique du Nord britannique, conditions de l'acte d'Union entre le Canada et Terre-Neuve, conventions internationales.

OBJECTIF

Élaborer, mettre sur pied et entretenir un réseau efficace d'aides à la navigation, entre autres des aides classiques à la navigation, des aides radio, des canaux et le transport maritime en eaux canadiennes.

BÉNÉFICIAIRES

Navigation - sécurité de la navigation des navires commerciaux, des bateaux de pêche et des embarcations de plaisance.

Expéditeurs - efficacité accrue du transport maritime.

RESSOURCES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	187,308
F & E	182,297
Transfert	7
TOTAL	369,612
Recettes	2,173
Coût net	367,439
A.-P.	3,095*

* Comprend 100 années-personnes des services aux aéronefs pour les opérations d'hélicoptères relatives aux aides à la navigation maritime.

Nota : Les navires de la Garde côtière canadienne (GCC) étant construits et utilisés pour plus d'une activité (déglaçage, aides à la navigation, recherche et sauvetage), la répartition des coûts entre ces fonctions est approximative. Les conclusions sur la réduction des dépenses d'immobilisations et de F & E pour tous les navires de la GCC sont énoncées dans le profil du programme de déglaçage.

Au cours de l'exercice de 1984-1985, les coûts d'immobilisations ont été inhabituellement élevés, des fonds ayant été affectés à la construction de navires aux termes du Programme des projets spéciaux de relance. Les coûts d'immobilisations estimatifs sur trois ans, soit de 1983-1984 à 1985-1986, s'établissent à 185,128,000 $ pour les aides à la navigation.

La responsabilité du programme de dragage, dans le secteur du transport, est passée de Travaux publics Canada à Transports Canada (TC) en 1982. Tous les travaux de dragage des canaux de navigation au Canada

sont donc compris dans le programme de navigation sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay.

OBSERVATIONS

Selon leur emplacement, les aides à la navigation maritime desservent un ou plusieurs types d'usagers (navires commerciaux, bateaux de pêche, embarcations de plaisance). Certaines marquent l'accès aux ports, d'autres facilitent le mouvement des navires en route.

Le poste de coûts le plus fort des services d'aides à la navigation se rapporte aux activités de la flotte. Ainsi, en 1984-1985, quelque 425,000 $ seulement ont été consacrés à la recherche et au développement des aides maritimes.

Lorsque les aides servent à seul usager, celui-ci les fournit et les entretient ou défraie le gouvernement fédéral des dépenses à cet égard. Pour l'instant, la loi ne reconnaît pas à Transports Canada le pouvoir d'imposer des droits pour les aides utilisées en commun.

Des entrepreneurs privés entretiennent les aides à la navigation dans de nombreux endroits isolés ou éloignés des principales voies de navigation. Ils n'ont habituellement ni l'équipement ni la compétence voulus pour mettre en place et entretenir les principales aides flottantes conformément aux normes prescrites.

Des entrepreneurs exploitent et entretiennent la station LORAN C à Williams Lake, en Colombie-Britannique.

Il incombe à Pêches et Océans Canada de contribuer au développement des ports de plaisance, ce qui n'est pas sans influer sur les besoins de dragage et d'aides à la navigation.

Les programmes de dragage prévoient des fonds pour l'érection d'installations de protection des rives qui, autrement, s'éroderaient sous l'effet des vagues. La décision de financer de tels travaux s'appuie sur les recommandations de Travaux publics Canada.

QUESTIONS CLÉS

Devrait-on imposer des droits d'utilisation des aides utilisées en commun?

Les mécanismes du gouvernement fédéral servant à déterminer les besoins en aides et les coûts connexes sont-ils suffisamment rigoureux?

Devrait-on recourir davantage à l'impartition et, dans l'affirmative, selon quelles modalités?

ANALYSE

La prestation de services d'aides à la navigation maritime est indispensable à la sécurité des navires et, dans le cas du trafic commercial, à une meilleure exploitation. La responsabilité du Ministère pour ce qui est des aides est tout a fait justifiée. Par contre, la responsabilité de mettre en place des ouvrages de protection des rives devrait passer à Travaux publics Canada.

Malgré un examen périodique des besoins en aides, les mécanismes de contrôle des coûts des programmes sont insuffisants. Plus précisément, il serait opportun de se pencher sur les points ci-après.

a. l'incidence de l'imposition de droits d'utilisation des aides sur la demande et, partant, sur le coût du programme;

b. les réductions de coût qui semblent réalisables en recourant davantage à des contrats; il s'agit plus précisément d'examiner dans quelle mesure il serait profitable d'impartir la mise en place et l'entretien de toutes les aides desservant les embarcations de plaisance, l'exploitation de tous les systèmes LORAN C, et de passer des contrats plus longs visant la mise en place et l'entretien des aides flottantes, afin de permettre aux entrepreneurs privés d'acquérir l'équipement et la compétence nécessaires (p. ex le nettoyage des bouées et la peinture d'entretien des phares automatisés);

c. s'assurer que, dans son programme sur les ports pour petits bâtiments et les ports de plaisance, Pêches et Océans Canada tienne compte de l'incidence de ses décisions sur la prestation des aides à la navigation et des services de dragage;

d. les réductions de coûts qu'offrent les nouveautés techniques, y compris les stations radio maritimes exploitées à distance.

Le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises préconise la mise en oeuvre immédiate de certains éléments du rapport du gouvernement du Canada sur la politique de dragage, qui touchent des questions de compétence, d'imposition de droits d'utilisation, de niveaux de services et de participation du secteur privé, afin de fournir les services de dragage fédéraux de façon plus rentable.

Des économies pourraient être réalisées en fusionnant le programme des aides radioélectriques à la navigation maritime à d'autres programmes d'information sur la sécurité maritime et en regroupant le personnel des télécommunications et de l'électronique des secteurs maritime et aérien.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Entre 1986-1987 et 1990-1991, réduire progressivement de 25 % le coût net du programme des aides à la navigation, en réduisant les dépenses et en imposant des droits aux usagers après les avoir consultés, et, à cette fin, fixer des objectifs précis de recouvrement des coûts et élaborer des stratégies de mise oeuvre en vue des discussions à tenir avec les usagers.

2. Facturer à Pêches et Océans Canada le coût des services d'aides à la navigation et de dragage fournis aux ports de plaisance et aux ports pour petits bâtiments.

3. Imposer à tous les ports des droits d'utilisation pour toutes les aides à la navigation maritime qui se trouvent dans leur zone.

4. Confier au secteur privé, à contrat, l'exploitation et l'entretien de toutes les installations du système LORAN C, et commencer à impartir l'entretien d'autres aides à la navigation - tels les aides à terre, les opérations terrestres de l'entretien des aides flottantes - de même que la mise en place d'aides dans

les endroits isolés, uniquement pour la navigation de plaisance, lorsque cette pratique se révèle profitable.

5. Diffuser tous les renseignements concernant les aides à la navigation maritime à partir d'une seule source.

6. Regrouper le personnel d'entretien des aides électroniques maritimes et celui des télécommunications aériennes, lorsqu'il est rentable de le faire.

7. Recourir aux nouvelles techniques pour réduire les coûts de fonctionnement et d'entretien des aides radio à la navigation maritime.

8. Céder à Travaux publics Canada la responsabilité d'ériger des ouvrages de protection des rives.

9. Fixer et mettre en oeuvre un tarif de délivrance de permis, basé sur les dimensions des bâtiments, qui s'appliquerait à tous les navires commerciaux, bateaux de pêche et embarcations de plaisance afin, entre autres, de recouvrer une partie du coût des aides à la navigation.

10. Consécutivement aux modifications pertinentes à la Loi sur la marine marchande du Canada, adopter et mettre en oeuvre une politique sur les droits d'utilisation de toutes les aides à la navigation et du dragage.

ANNEXE A

DESCRIPTION DES PROGRAMMES

AIDES À LA NAVIGATION MARITIME

Régularisation du niveau d'eau du lac Ontario : Pour le compte de la Commission internationale mixte, la Direction générale des aides et des voies navigables de la Garde côtière veille à la régularisation du niveau d'eau et du débit du lac Ontario, dans l'intérêt des propriétaires riverains, de la navigation et des sociétés hydroélectriques, tant sur le lac que dans la partie aval du Saint-Laurent.

Les dépenses sont comprises dans celles du programme d'expansion des voies Maritimes.

Aides à la navigation maritime : La Garde côtière est responsable des aides visuelles, sonores et radioélectriques à la navigation maritime.

A.-P. =	2,808	IMM =	273,044,000 $
Transferts =	57,000 $	F & E =	151,311,000 $
		Recettes =	2,164,000 $

Aides radioélectriques à la navigation maritime : La Garde côtière tient à jour, à l'intention des navigateurs, une liste détaillée des caractéristiques, de la situation géographique et des modalités d'exploitation des stations côtières et des installations de navigation hyperbolique au Canada.

F & E = 33,000 $

Feux et signaux de navigation : La Garde côtière tient à jour une liste détaillée des caractéristiques et de la situation géographique de toutes les aides lumineuses et sonores au Canada.

A.-P. = 33 F & E = 1,615,000 $

** Nota : Comprend également les programmes des bulletins de sécurité maritime de navigation et des bulletins d'information.

Navigation hivernale sur le fleuve Saint-Laurent : La Garde côtière met en place des estacades de glace et des îles artificielles dans les chenaux de navigation du fleuve Saint-Laurent afin de contrôler les glaces, de lutter contre les inondations et de faciliter la navigation hivernale.

Les dépenses sont comprises dans celles du programme d'expansion des voies Maritimes.

Prévisions sur le niveau des eaux dans le fleuve Saint-Laurent : Les navires commerciaux peuvent obtenir des prévisions sur la profondeur d'eau dans le fleuve Saint-Laurent à Montréal et en aval de cette ville.

Les dépenses sont comprises dans celles du programme d'expansion des voies maritimes.

Navigation sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay : Afin d'améliorer et d'entretenir les chenaux de navigation sur le Saint-Laurent et le Saguenay, la Direction générale des aides et des voies navigables de la Garde côtière effectue des travaux de sondage et de dragage afin de les maintenir aux profondeurs prescrites.

Les dépenses visées sont comprises dans celles du programme d'expansion des voies maritimes.

Expansion des voies maritimes : Niveau d'eau du lac Ontario; Navigation hivernale sur le fleuve Saint-Laurent; Niveau d'eau sur le fleuve Saint-Laurent; Navigation sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay.

A.-P.= 181	IMM	=	5,066,000 $
	F & E	=	19,453,000 $

DÉGLAÇAGE

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La Garde côtière assure des services d'information sur les glaces et des services de déglaçage à la navigation commerciale dans les eaux canadiennes.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur la marine marchande du Canada et la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques prévoient implicitement des pouvoirs à cet égard. Le décret du 26 juillet 1930 énonce les pouvoirs explicites en la matière.

OBJECTIF

Veiller à l'entretien et à l'utilisation efficaces des brise-glaces, des hélicoptères et des autres installations et services visant à faciliter le mouvement sûr et rapide des navires dans les eaux recouvertes de glaces; prévenir les inondations causées par les embâcles sur le fleuve Saint-Laurent et ailleurs, selon les besoins, et participer à des activités précises ne relevant pas des attributions de la Garde côtière.

BÉNÉFICIAIRES

Les transporteurs maritimes et le secteur des pêches, les expéditeurs et les propriétaires riverains le long du Saint-Laurent.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	71,765
F & E	98,112
Transfert	-
TOTAL	169,877
Recettes	6,770
Coût net	163,107
% de recouvrement du coût	4
A.-P.	1,201*

* Comprend 26 années-personnes des services aux aéronefs affectées aux opérations d'hélicoptères à l'appui du déglaçage.

Nota : Les navires de la Garde côtière Canada (GCC) étant construits et utilisés pour plus d'une activité (déglaçage, aides à la navigation, recherche et sauvetage), la répartition des coûts entre ces fonctions est imprécise.

Les coûts de fonctionnement et d'entretien des brise-glaces varient considérablement d'une année à l'autre, selon la rigueur des glaces. Par conséquent, il en est de même des coûts d'exploitation et de carburant.

Le présent profil traite des aspects communs de l'exploitation de la flotte de la Garde côtière canadienne.

OBSERVATIONS

Un service de déglaçage est assuré à l'appui de la navigation commerciale dans les eaux recouvertes de glaces du Saint-Laurent, depuis Montréal vers l'est et dans le golfe et le détroit de Cabot. Les brise-glaces viennent également en aide aux navires commerciaux des Grands Lacs au printemps et à la période de formation des glaces, avant la fermeture de la Voie maritime. Un service de déglaçage est également fourni aux navires commerciaux affectés au ravitaillement des collectivités du Nord ainsi que pour d'autres activités maritimes du gouvernement fédéral dans l'Arctique, au cours de l'été. Les brise-glaces ouvrent les ports au printemps ou encore lorsque le besoin s'en fait sentir l'hiver.

Au départ, le déglaçage pendant l'hiver visait principalement à atténuer l'incidence des inondations sur le Saint-Laurent. Le service a pris de l'importance et, aujourd'hui, les brise-glaces facilitent l'accès des navires commerciaux aux ports du golfe et du fleuve, de même qu'aux ports de Terre-Neuve envahis par les glaces, qui, autrement, demeureraient fermés pendant plusieurs mois.

L'effet combiné d'un certain nombre de facteurs accroît sensiblement le coût des services de déglaçage au Canada . Ce sont : l'existence de flottes gouvernementales distinctes; la diversité des missions de nombreux navires de la Garde côtière canadienne (déglaçage, aides, recherche et sauvetage); les normes d'habitabilité et d'armement en hommes des navires; les exigences de conception; la gestion

des acquisitions et de la remise en état des navires (y compris l'assurance de la qualité) et, enfin, l'obligation d'utiliser des navires gouvernementaux de construction canadienne.

Les ressources affectées au déglaçage sur les Grands Lacs sont jugées insuffisantes pour les besoins à l'ouverture et à la fermeture de la saison de la navigation, moments où la demande est à son plus fort.

Le déglaçage sur le fleuve Saint-Laurent et le Saguenay protège les propriétés riveraines. Du fait de cette protection certaine, des terres qui étaient auparavant des lits d'inondation ont été améliorées. Cet aspect du déglaçage, jumelé à l'aide qu'il apporte à la navigation commerciale, représente dans les faits une subvention aux propriétaires riverains et aux ports, qui a nui à la compétitivité des ports libres de glaces du littoral atlantique. Ainsi, Transports Canada (TC) estime qu'entre 40 % et 50 % des activités de déglaçage sur le Saint-Laurent et le Saguenay sont liées à la lutte contre les inondations.

QUESTIONS CLÉS

Le programme de déglaçage de Transports Canada perturbe-t-il la concurrence entre les ports canadiens à l'échelon régional?

Le niveau et l'affectation des ressources de déglaçage répondent-ils aux besoins de l'industrie?

Comment les coûts unitaires de déglaçage pourraient-ils être réduits?

Quelle méthode devrait-on adopter pour imposer des droits aux usagers des services de déglaçage?

ANALYSE

Selon le Groupe d'étude, les services de déglaçage destinés à la lutte contre les inondations seraient difficiles à abandonner, eu égard à l'expansion de l'infrastructure riveraine le long du Saint-Laurent qui leur a fait suite. Compte tenu de la nécessité de contrôler les

inondations et de l'expansion de l'infrastructure des ports et du transport maritime sur le Saint-Laurent qu'a entraîné la navigation à longueur d'année, il paraît opportun de continuer à offrir aux navires la possibilité de rallier leport de Montréal toute l'année. Il serait toutefois raisonnable d'imposer aux propriétaires riverains et aux transporteurs commerciaux des droits d'utilisation qui tiennent compte des avantages qu'en retirent les propriétaires, du maintien de la viabilité de l'industrie du transport maritime et de la nécessité d'éviter le déroutement des cargaisons vers les ports des États-Unis.

L'existence de flottes distinctes exploitées par divers ministères fédéraux civils, notamment Transports Canada et Pêches et Océans, ajoute aux coûts globaux et nuit à l'utilisation optimale d'immobilisations très considérables. La dernière étude du gouvernement sur l'intégration des flottes remonte à 1976. Le Groupe a appris que cette étude a traité de la façon d'administrer les ressources hauturières pour promouvoir la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Pour toutes sortes de raisons, il fut décidé à l'époque de conserver les diverses flottes fédérales. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis qu'il serait maintenant opportun de réétudier la question, mais en considérant le bien-fondé de l'intégration des flottes maritimes civiles.

La Garde côtière canadienne pourrait réduire le coût unitaire de ses navires en faisant construire des bâtiments spécialisés. Toutefois, le total des coûts augmenterait, car il faudrait construire plus de navires pour accomplir toutes les missions. Par contre, comme les navires polyvalents doivent demeurer en mer pendant des périodes prolongées, leur coût de conception et de construction sera toujours supérieur à celui des navires spécialisés. Somme toute, il s'agit là d'une question de compromis dont il faudra tenir compte dans l'analyse de l'intégration des flottes.

De l'avis du Groupe d'étude, une étude distincte s'impose afin de déterminer si la ligne de conduite de la GCC touchant la conception et la construction de navires, permet de tirer pleinement avantage des économies qu'offrent la technologie moderne et le savoir-faire des chantiers maritimes en matière de conception.

Le gouvernement fédéral gère l'acquisition et la remise en état des navires de façon inéconomique. L'obligation de construire au Canada les navires gouvernementaux et l'appel d'offres connexes visent à répartir le travail entre les chantiers maritimes canadiens plutôt qu'à construire les navires au plus bas prix possible. Aussi, toute politique d'imposition de droits pour les services de déglaçage ne devrait pas tendre vers le recouvrement du surcroît de coûts attribuable à la construction des navires au Canada. Le Groupe d'étude estime que, de façon générale, ces coûts supplémentaires devraient être à la charge du ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Les coûts totaux d'armement en hommes des navires de la GCC sont élevés. Une étude en cours sur les façons de réduire les niveaux d'armement en hommes ainsi que la mise en oeuvre progressive de politiques plus rentables en la matière devraient, avec le temps, réduire les coûts de la flotte. Cependant, d'autres économies pourraient être réalisées en ayant davantage recours à la formation et à l'utilisation polyvalente des effectifs spécialisés. Une telle pratique exigerait toutefois des changements aux conventions collectives.

La récente augmentation des moyens de déglaçage des Grands Lacs devrait permettre au gouvernement fédéral de satisfaire aux besoins courants, sauf dans des circonstances exceptionnelles. Pour être en mesure d'intervenir dans des circonstances exceptionnelles, il faudrait accroître considérablement les dépenses du programme de déglaçage, ce qui ne semble pas justifié.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Lorsque des services de déglaçage sont assurés à des fins autres que de transport, imposer des droit au ministère ou au bénéficiaire visé (pour la lutte contre les inondations, par exemple).

2. Rouvrir le dossier de l'intégration des flottes maritimes civiles du gouvernement fédéral, pour déterminer si les circonstances actuelles dictent une intégration totale ou partielle et, par la même occasion, comparer les avantages des navires polyvalents et spécialisés.

3. Songer à remplacer les mécanismes actuels d'acquisition de navires de Transports Canada en se fondant sur des critères de rendement opérationnel, afin de réduire les coûts de construction des navires et, de là, ceux de la flotte.

4. Appliquer le plus tôt possible les résulats de l'étude en cours sur les normes d'armement en hommes des navires et ceux de l'évaluation de l'accroissement de la productivité qui découlerait d'une formation et d'une utilisation polyvalentes des effectifs spécialisés, afin de diminer les coûts de la Garde côtière canadienne.

5. Évaluer, la politique sur la construction obligatoire au Canada des navires du gouvernement fédéral, afin de déterminer quel ministère doit payer pour les coûts supplémentaires d'une construction canadienne et à combien se chiffrerait la note.

6. Une fois les modifications voulues apportées à la Loi sur la marine marchande du Canada, imposer des droits d'utilisation pour les services de déglaçage assurés à l'appui des activités de transport maritime.

SYSTÈMES ET SERVICES DE TRAFIC MARITIME

DESCRIPTION

Service de radiocommunications maritimes : Prestation de services de sécurité maritime, de correspondance publique et de détresse dans les eaux canadiennes et les autres secteurs relevant de la compétence du Canada.

Services du trafic maritime et gestion du trafic maritime : Prestation de services de trafic maritime (STM) dans des secteurs donnés des eaux canadiennes.

Bulletins de sécurité maritime de navigation et Bulletins d'information : Prestations de services d'information sur la sécurité maritime (avis à la navigation et avis aux navigateurs) dans toutes les eaux canadiennes.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la marine marchande du Canada, conventions et résolutions internationales.

OBJECTIF

Mettre au point, fournir, entretenir et exploiter efficacement les installations servant à offrir des services de trafic maritime, un réseau de stations radio côtières et d'autres systèmes de communications et d'information, afin de favoriser la sécurité le mouvement rapide du trafic maritime dans les eaux canadiennes et adjacentes.

BÉNÉFICIAIRES

Les compagnies de navigation, les plaisanciers, l'industrie de la pêche, le tourisme et le grand public.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	17,363
F & E	56,792
Transfert	---
TOTAL	74,155
Recettes	2,400
Coût net	71,755
% de recouvrement du coût	3
A.-P.	944*

* Comprend trois années-personnes des services aux aéronefs affectées aux opérations d'hélicoptères à l'appui des STM.

Nota : Les coûts aux postes des années-personnes et du fonctionnement et de l'entretien pourraient être révisés à la baisse afin de tenir compte des réductions apportées par le Ministère aux dépenses des Services du trafic maritime.

OBSERVATIONS

Transports Canada (TC) offre des services de correspondance publique qui font concurrence à des services analogues assurés par la British Columbia Telephone System sur la côte ouest.

Présentement, les droits imposés à l'égard des services de correspondance publique sont peu élevés. En Colombie-Britannique, les taux des services commerciaux sont régis par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Ailleurs, les divers offices provinciaux compétents s'acquittent de cette tâche.

Dans chaque secteur, les recettes issues des services de correspondance publique proviennent surtout d'une station principale dans chaque secteur. Les stations secondaires, quoique nécessaires au service de détresse et de sécurité, ne produisent que des recettes minimes.

Présentement, les services de correspondance publique exigent passablement de personnel; l'industrie est donc peu intéressée à les assurer. La mise en place d'une nouvelle technologie permettrait de réduire les coûts d'exploitation, mais se traduirait par une augmentation des frais pour les plaisanciers.

La congestion sur la fréquence VHF d'appel et de détresse (voie 16) est attribuable à l'usage inapproprié qu'en font les plaisanciers. Elle témoigne d'un contrôle inefficace du gouvernement fédéral qui nuit à la sécurité.

L'étendue de la couverture des services du trafic maritime (STM) au Canada est trop vaste par rapport à l'importance du trafic et aux risques connexes. Transports Canada, dans une étude sur les STM au Canada, estime

que, pour être rentables, les STM devraient être beaucoup moins étendus que ne le prévoit le programme actuel. Du reste, le matériel utilisé est trop perfectionné. Parallèlement, le Ministère a terminé une étude dans laquelle il démontre qu'une automatisation plus poussée des STM donnerait d'importantes économies d'années-personnes et d'argent.

Si Transports Canada impose des droits d'utilisation des STM, les usagers (l'industrie ou les ports) voudront avoir davantage leur mot à dire sur l'emplacement et le nombre des services.

Il semble y avoir chevauchement de la gestion des activités de communications et des STM.

Selon le Groupe d'étude, la diffusion de renseignements sur la sécurité maritime est indispensable. La responsabilité devrait en être confiée à un seul organisme.

QUESTIONS CLÉS

Comment privatiser les services de correspondance publique de la façon la plus rentable possible?

Est-il possible de rentabiliser davantage les services de communications de sécurité?

Est-il possible de réduire le nombre de STM au Canada pour en favoriser la rentabilité et comment mieux contrôler les dépenses à l'avenir?

Les services d'information sur la sécurité maritime peuvent-ils être fournis de façon plus rentable?

ANALYSE

Le Groupe d'étude croit que les taux pratiqués par le gouvernement fédéral pour les services de correspondance publique sont trop faibles et devraient être majorés. Des taux plus élevés inciteraient le secteur privé à offrir lui-même ces services. Le gouvernement fédéral pourrait réaliser d'importantes économies, à condition que l'ensemble des services de communications (c.-à-d. VHF, MF et HF) soient confiés à un ou plusieurs autres organismes.

Pareille cession pourrait se faire économiquement dans les régions où une entreprise serait intéressée à assurer les services (p. ex. B.C. Telephone sur la côte ouest). Toutefois, de tels changements devraient englober une région toute entière parce que ce sont les plus grosses stations d'un secteur donné qui produisent les recettes. Le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement devrait explorer cette possibilité dans les diverses régions du Canada, en sachant bien, toutefois, que le secteur privé ne s'y intéressera peut-être pas dans certains secteurs à cause de faibles volumes de trafic ou de considérations d'ordre technique, à moins que l'État n'offre son aide.

Les problèmes de sécurité attribuables à l'utilisation injustifiée de la voie VHF de sécurité et de détresse peuvent être réglés en appliquant plus rigoureusement les règlements pertinents. Il est inutile de mettre sur pied un service distinct d'application de première main, les stations radio de la Garde côtière canadienne étant déjà en mesure de s'en acquitter.

Transports Canada a restreint le coût des installations de communications en regroupant de petites stations radio de la GCC pour en faire des stations plus importantes mais moins nombreuses. Il y a des limites pratiques à une telle rationalisation, mais elles n'ont pas encore été atteintes au plan national. En outre, Transports Canada devrait s'efforcer d'exploiter à distance certaines des autres petites stations, à partir de stations principales.

Aux yeux du gouvernement comme du public, les STM au Canada sont trop nombreux. Le Groupe d'étude sur la réglementation a conclu que les modifications proposées à la Loi sur la marine marchande du Canada qui prévoient les pouvoirs nécessaires à la mise en oeuvre d'un programme national de STM, devraient être mises de côté en attendant une étude distincte de rentabilité doublée de consultations avec les usagers. Le Groupe d'étude a conclu que l'étude nationale des STM de Transports Canada, au cours de laquelle les usagers ont été largement consultés et qui a été favorablement accueillie par des groupes indépendants, propose des méthodes de déterminer les besoins présents et futurs en STM en tenant compte des avantages et des coûts. Le Groupe estime que ces méthodes devraient constituer le principal mécanisme de contrôle du programme des STM. (Les valeurs liées aux risques perçus ne devraient pas servir au calcul des rapports coûts-avantages). Enfin, cette étude devrait permettre de réduire dès maintenant les coûts de

fonctionnement et d'entretien des STM qui, ultimement, devraient baisser d'au moins 30 %.

D'après les études de Transports Canada sur le Système d'acquisition et d'affichage de données (DADS), l'automatisation des STM permettrait d'accroître l'efficacité du programme et celle des services d'information sur la sécurité maritime. Les recommandations de ces études devraient être mises en oeuvre lorsqu'elles se révèlent profitables.

Des droits devraient être imposés aux usagers des STM, en partant des principes qui valent pour d'autres services assurés dans les voies navigables.

La gestion et l'exploitation distinctes des services de communications et de STM semblent être à l'origine de coûts excessifs, même s'il semble y avoir peu de chevauchement. Des économies pourraient être réalisées en intégrant les fonctions de gestion et en formant du personnel polyvalent.

Selon le Groupe d'étude, les services d'information sur la sécurité maritime répondent à la demande. Toutefois, le service de renseignements sur les aides radioélectriques à la navigation maritime devrait relever du centre de responsabilité des autres services d'information sur la sécurité maritime.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Majorer les droits taux des services radio de correspondance publique afin d'en recouvrer le coût.

2. Offrir au secteur privé l'exploitation nationale ou régionale du service radio de correspondance publique de Transports Canada.

3. Ramener le nombre des stations radio de la Garde côtière canadienne au minimum nécessaire pour assurer un bon service de communications de sécurité, en regroupant certaines stations et en exploitant à distance, depuis une station spatiale, le plus grand nombre possible des autres stations.

4. Explorer des méthodes de contrôle des problèmes de congestion et d'abus de voie VHF de sécurité et de détresse.

5. Restreindre la portée du programme des STM en adoptant la structure posée dans l'étude nationale sur les STM, et mettre en oeuvre les recommandations touchant le Système de collecte et d'affichage de données (DADS) qui permettraient de contrôler davantage le coût du programme et du matériel connexe, sur toute sa durée si elles se révèlent profitables.

6. Regrouper les fonctions de gestion des STM et des services de communications, et former le personnel à des tâches multiples lorsqu'une telle pratique se révèle profitable.

7. Regrouper ses effectifs d'entretien des services de télécommunications maritimes et aériennes là où cette pratique est rentable.

8. Confier à un seul organisme la responsabilité de fournir tous les services d'information sur la sécurité maritime.

9. Conformément aux modifications pertinentes à la Loi sur la marine marchande du Canada, imposer des droits d'utilisation des STM.

APERÇU

PORTS

Le gouvernement fédéral exploite le réseau portuaire à deux fins : pour répondre aux besoins des usagers, tant du point de vue de l'accès que de la capacité, et pour s'assurer que certains ports clés sont exploités dans l'intérêt national. La question est donc de savoir dans quelle mesure le gouvernement fédéral doit continuer de participer à la gestion et au financement des ports et havres du Canada afin d'atteindre ces objectifs. Or, la situation géographique et la répartition régionale des ports, sans oublier leur importance relative dans l'économie canadienne, font que cette participation varie considérablement.

La Société canadienne des ports (SCP) a été créée en 1982 à titre de société de la Couronne responsable de l'exploitation de 15 ports. Cinq de ces ports sont des filiales en propriété exclusive appelées sociétés de port locales, les autres sont des sociétés non constituées. Le but visé aux sociétés locales est de donner une grande autonomie dans la gestion et l'exploitation des ports qu'elles administrent. La Société fonctionne en autonomie, tout comme les ports qui relèvent de sa compétence, à deux exceptions près.

Les commissions portuaires sont en fait des ports hautement autonomes exploités localement. Il existe neuf commissions portuaires, cinq en Ontario et quatre en Colombie-Britannique. Elles sont financées au moyen de fonds publics ou privés. Les bénéfices excédentaires sont versés chaque année au Trésor fédéral, sauf ceux des commissions de Toronto et de Hamilton (Ontario), qui sont versés à la municipalité compétente.

Transports Canada administre et aide financièrement 301 havres et ports publics. Présentement, le barème des droits permet de recouvrer 27 % des coûts de fonctionnement et d'entretien, soit 10.2 millions de dollars, sur un total de 38 millions de dollars. À ce montant s'ajoutent des dépenses d'immobilisations de 31.8 millions de dollars. La gestion sur place de ces installations est surtout assurée par des gardiens de quai et des maîtres de port nommés par le Ministère et rémunérés à même les droits.

pays. Ainsi, la province de l'Alberta et les compagnies céréalières des Prairies ont largement contribué au financement du terminal de l'Île Ridley, au port de Prince Rupert. Elles ont également travaillé en étroite collaboration avec les autorités du port de Vancouver afin que les besoins des expéditeurs provinciaux soient satisfaits.

Du point de vue de l'intérêt national, il convient de souligner que les ports américains pourraient miner la demande aux ports canadiens. Le Groupe d'étude croit que la solution à ce problème consiste à reconnaître la menace et à mettre au point des stratégies appropriées de commercialisation et d'expansion portuaire. Malheureusement, il n'est pas sûr que l'on soit bien conscient de la situation, ni que les mesures à prendre pour la contrer existent.

Une constante ressort de l'analyse du Groupe d'étude : il est souhaitable que les principaux ports (y compris les commissions portuaires et la majorité des ports de la SCP) soient autosuffisants et administrés localement sur une base commerciale. Ainsi, les ports seraient comptables de leur administration et aptes à suivre l'évolution des besoins, et il y aurait les garanties voulues pour protéger l'intérêt national tout en recourant le moins possible au Trésor fédéral. L'adoption de ce principe comme objectif ultime a fait naître une inquiétude, à savoir que plusieurs des ports relevant présentement de la SCP pourraient ne pas être en mesure de trouver, chacun de leur côté, des capitaux privés suffisants pour répondre à leurs besoins de développement à court terme. Dès lors, le Groupe d'étude a envisagé des moyens de garantir ou de favoriser la levée de tels fonds au cours des quelques prochaines années, pour que les ports établissent une solvabilité et deviennent individuellement autonomes à titre de commission portuaire ou de port privé. En substance, la proposition du Groupe d'étude suppose d'enlever à la SCP ses responsabilités de gestion pour en faire une société de portefeuille. Ces responsabilités seraient confiées aux sociétés de ports locales.

En ce qui a trait aux petits ports et aux ports éloignés, il s'agit principalement de veiller à ce qu'ils soient gérés de la façon la plus rentable possible par l'organisme le plus approprié. Le gouvernement fédéral verserait des subventions directes dans le cas des installations qui desservent plus d'un seul usager et qui ne sont pas ou ne peuvent pas devenir financièrement autonomes, mais dont le maintien s'impose.

PORTS

DESCRIPTION

Ports Canada : La Société canadienne des ports (Ports Canada) doit s'acquitter de responsabilités touchant, d'une part, l'ensemble du réseau portuaire national et, d'autre part, la gestion et l'exploitation des ports relevant de sa compétence. Ces ports (dits non constitués) sont ceux de St. John's, Saint John, Belledune, Sept-Îles, Chicoutimi, Baie-des-Ha! Ha!, Trois-Rivières, Prescott, Port Colborne et Churchill. Les sociétés portuaires locales ont des responsabilités de gestion et d'exploitation des ports où elles sont établies, à savoir Halifax, Québec, Montréal, Vancouver et Prince-Rupert.

PAIEMENT DE TRANSFERT = 32,219,000 $

Aide financière à l'amélioration des installations portuaires : La Direction générale des havres et des ports aide financièrement 9 commissions portuaires, celle de Port Alberni, Nanaimo, North Fraser, Fraser River, Lakehead, Hamilton, Toronto, Oshawa et Windsor.

PAIEMENT DE TRANSFERT = 2,130,000 $

Installations maritimes publiques : La Direction générale des havres et des ports est responsable d'environ 389 installations publiques de mouillage, d'entretien des navires et de manutention des cargaisons, pour épauler la navigation commerciale.

A.-P.	=	93	IMM.	=	32,662,000 $
RECETTES	=	6,665,000 $	F & E	=	36,571,000 $

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la Société canadienne des ports de 1982; Loi sur les commissions de ports de 1964; Loi sur la Commission du port de Toronto de 1911; Loi sur la Commission du port de Hamilton de 1912; Loi sur les ports et installations de ports publics; et Loi sur la marine marchande du Canada.

L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (Loi constitutionnelle) stipule que le commerce international, le transport interprovincial et international, de même que le transport maritime, sont de compétence fédérale. La

navigation et le lit de nombreux ports ressortissent aussi à l'État. Aucune exigence statutaire n'oblige le gouvernement fédéral à être propriétaire de ports.

OBJECTIF

Société canadienne des ports (SCP) (Ports Canada) - Offrir un réseau portuaire efficace pour faciliter le commerce international du Canada et répondre aux besoins socio-économiques nationaux, régionaux et locaux.

Commissions portuaires (CP) - Concourir aux mêmes objectifs que la SCP, et permettre en outre une grande autonomie dans la gestion et l'exploitation des ports, tout en favorisant l'intégrité et l'efficacité du réseau portuaire.

Havres et ports publics (HPP) - Développer, administrer et entretenir les installations des havres et des ports publics désignés, pour répondre aux besoins de la navigation commerciale et assurer un réseau national de transport maritime sûr et efficace.

BÉNÉFICIAIRES

Les ports soutiennent le commerce international et intérieur du Canada et répondent aux besoins socio-économiques nationaux, régionaux et locaux.

Les bénéficiaires sont les Canadiens, les exportateurs et importateurs étrangers de marchandises, les compagnies de navigation, les sociétés canadiennes de transport, le secteur maritime, les collectivités portuaires, les passagers des navires, ainsi que le milieu des affaires du pays.

DÉPENSES

(milliers $)

	HPP (85-86)	**(SCP) (1984)**
Immobilisations	31,800	95,600*
F & E	38,000	169,300
Transfert	23,200**	-
TOTAL	93,000	190,300***
Recettes	10,200	213,700
Coût (profit) net	82,800	(23,400)***
% de recouvrement des coûts	12	112
A.-P.	93	1,520

* Ce montant représente le total des dépenses en immobilisations de la SCP pour 1984 et n'est indiqué qu'à titre informatif. Il n'est pas compris dans le total donné pour la SCP. En 1984, la SCP employait 118 personnes à l'administration centrale et près de 1,400 autres aux divers ports. (L'effectif de l'administration centrale a été réduit à 82 personnes au début de 1985.) Les dépenses de la SCP ne peuvent être ajoutées à celles du programme des havres et ports publics, car elles ne sont pas fondées sur la même structure financière.

** Ce montant comprend une subvention de 18.7 millions de dollars versée à la SCP pour des projets spéciaux de relance (construction), ainsi que des subventions de 2 millions de dollars versées à neuf commissions de port.

*** Ce montant comprend 21 millions de dollars au poste de l'amortissement et représente le coût total d'exploitation de la SCP en 1984.

Nota : La valeur de remplacement excède les biens de la SCP d'un milliard de dollars. Les recettes annuelles s'établissent à 226 millions de dollars. La valeur comptable nette des commissions portuaires s'établit à 162 millions de dollars (1983) et leurs recettes, à 35.6 millions. La valeur de remplacement des havres et ports publics est estimée à plus d'un milliard, et les recettes se situent entre 6 et 9 millions de dollars.

En 1980, le gouvernement fédéral a décidé que la SCP ne paierait plus d'intérêts sur sa dette accumulée de 318 millions de dollars (dette gelée) en attendant la promulgation et la mise en oeuvre de la loi relative à Ports Canada. Par la suite, le Conseil du Trésor a demandé à la SCP de verser 133 millions de dollars (83 millions en juin 1985 et 50 millions en juin 1986) à même ses investissements à long et à court terme (excédent) d'environ 280 millions de dollars. Le premier versement a été reporté à la demande du ministre des Transports afin de discuter de cette question de façon plus approfondie.

OBSERVATIONS

Près de 300 ports sont visés par le programme de HPP; la majorité d'entre eux ne recouvrent pas leurs frais d'exploitation.

Les cinq commissions portuaires de l'Ontario et les quatre de la Colombie-Britannique sont largement autonomes, mais elles ne paient ni taxes municipales ni subventions tenant lieu de taxes.

Les commissions portuaires ont une grande autonomie de gestion et d'exploitation. Elles peuvent obtenir du financement du gouvernement fédéral ou de sources privées, quoique toutes, sauf celle de Toronto, ont eu recours aux fonds publics. Tous les fonds qui excèdent les besoins de fonctionnement et d'immobilisations d'une commission portuaire sont en principe transférés annuellement au Trésor fédéral. Seules les commissions de Toronto et de Hamilton font exception à cette règle, leur excédent étant transféré à la municipalité.

La SCP est une société de la Couronne de l'Annexe C-2. Elle est responsable de cinq filiales (sociétés de port locales) et de dix sociétés de port non constituées.

L'administration centrale de la SCP exerce un contrôle sur les ports qu'elle chapeaute, c'est-à-dire qu'elle exige la présentation des plans d'affaires des sociétés de port locales. De fait, certains observateurs soutiennent que l'adoption en 1982 de la Loi sur la Société canadienne des ports a apporté peu de changements. De façon générale, on pense que les sociétés de port locales paient des droits élevés à la SCP pour les services fournis.

La pratique actuelle de louer des installations aux exploitants des terminaux est très efficace (des baux à long terme sont nécessaires pour que les exploitants fassent des investissements importants), mais le processus de passation des baux à long terme des sociétés de la Couronne est lent et fastidieux.

Le port a pour rôle de faciliter les échanges commerciaux et, plus particulièrement, de favoriser la compétitivité des exportations canadiennes. Ce rôle est parfois en contradiction avec le principe du rendement des investissements.

La privatisation des ports britanniques s'est effectuée en deux étapes mais, aujourd'hui, tous les ports du Royaume-Uni appartiennent à des intérêts privés. La concurrence n'a pas entraîné de double emploi des installations, et les investissements sont faits en fonction de la demande et de la souplesse du marché.

Les commissions portuaires ont fait leurs preuves. Les experts-conseils du Conseil du Trésor sont d'avis que, si des mesures doivent être prises en vue de privatiser les ports relevant de la SCP, il faudrait attendre au moins trois ans afin de leur donner le temps de faire leurs preuves.

QUESTIONS CLÉS

Le Canada a-t-il besoin d'un réseau portuaire national et d'une politique connexe?

Le regroupement sous une même autorité de tous les ports permettrait-il de réaliser des économies?

La création d'autres commissions portuaires ou la privatisation de ports améliorerait-elle l'efficacité du réseau?

Un réseau portuaire devrait-il être tenu de financer des ports offrant des services publics commandés, c'est-à-dire de financer des ports non rentables par interfinancement?

La concurrence interportuaire sert-elle l'intérêt public?

ANALYSE

Selon le Groupe d'étude, le rôle du gouvernement fédéral dans le réseau portuaire national devrait être de superviser et d'encourager l'expansion ordonnée des ports au profit de l'économie du pays. Pour ce faire, le gouvernement devrait conserver à Ottawa un effectif restreint chargé de la politique et des finances, qui conseillerait le ministre et administrerait tous les transferts de subventions à l'exploitation et/ou aux immobilisations, et qui s'occuperait aussi de l'administration du programme des HPP.

Le but ultime du gouvernement fédéral en ce qui concerne les principaux groupes de ports devrait être l'aliénation des biens portuaires et/ou le rendement des investissements. Le transfert de biens du gouvernement fédéral à une nouvelle autorité portuaire devrait s'accompagner d'une politique sur les dividendes. Tous les biens vendus devraient l'être à la valeur marchande. En ce qui a trait à la dette gelée, le Groupe d'étude préconise une conversion en capitaux propres plutôt qu'un programme de remboursement.

La gestion locale des ports exigerait une participation moins grande du gouvernement et se traduirait par un gain d'efficacité et de souplesse.

Puisque les ports sont indépendants les uns des autres, il n'est pas nécessaire de les traiter comme un réseau. En outre, les autorités portuaires n'ont pas à être exploitants des installations. En effet, elles pourraient étendre la pratique de la location des installations et, petit à petit, en venir à jouer le rôle de propriétaire.

L'interfinancement direct des ports qui ne sont pas autosuffisants tend à faire diminuer la volonté des administrateurs d'atteindre à la rentabilité. Chaque port d'un réseau devrait être autonome. Le réseau devrait être géré de manière à ce que chaque port ou groupe de ports, hormis ceux ressortissant au programme des HPP, soit financièrement autonome ou trouve des capitaux dans le secteur privé. En outre, le Groupe d'étude estime que le gouvernement fédéral ne devrait offrir aucune garantie.

Lorsqu'un port non viable doit continuer d'être exploité dans l'intérêt public, le gouvernement fédéral devrait accorder une aide financière bien distincte. De cette façon, lorsque des installations portuaires sont construites pour des raisons de développement économique et/ou socio-économique, l'infrastructure visée ne devrait être mise en place que si le gouvernement qui ordonne l'investissement paie les coûts liés aux projets. Le port de Churchill constitue un bon exemple d'une intervention gouvernementale qui s'est traduite par un investissement non productif. Ce port n'est pas viable et ne le sera probablement jamais. Il ne devrait plus relever de la SCP et, si son exploitation devait être maintenue, ses pertes devraient être épongées par des affectations de crédits.

Certains ports présentent une importance économique considérable pour les régions adjacentes et intérieures du pays. Ainsi, la province de l'Alberta et les compagnies céréalières des Prairies ont largement contribué au financement du terminal de l'Île Ridley, au port de Prince Rupert. Elles ont également travaillé en étroite collaboration avec les autorités du port de Vancouver afin que les besoins des expéditeurs provinciaux soient satisfaits.

Du point de vue de l'intérêt national, il convient de souligner que les ports américains pourraient miner la demande aux ports canadiens. Le Groupe d'étude croit que la solution à ce problème consiste à reconnaître la menace et à mettre au point des stratégies appropriées de commercialisation et d'expansion portuaire. Malheureusement, il n'est pas sûr que l'on soit bien conscient de la situation, ni que les mesures à prendre pour la contrer existent.

Une constante ressort de l'analyse du Groupe d'étude : il est souhaitable que les principaux ports (y compris les commissions portuaires et la majorité des ports de la SCP) soient autosuffisants et administrés localement sur une base commerciale. Ainsi, les ports seraient comptables de leur administration et aptes à suivre l'évolution des besoins, et il y aurait les garanties voulues pour protéger l'intérêt national tout en recourant le moins possible au Trésor fédéral. L'adoption de ce principe comme objectif ultime a fait naître une inquiétude, à savoir que plusieurs des ports relevant présentement de la SCP pourraient ne pas être en mesure de trouver, chacun de leur côté, des capitaux privés suffisants pour répondre à leurs besoins de développement à court terme. Dès lors, le Groupe d'étude a envisagé des moyens de garantir ou de favoriser la levée de tels fonds au cours des quelques prochaines années, pour que les ports établissent une solvabilité et deviennent individuellement autonomes à titre de commission portuaire ou de port privé. En substance, la proposition du Groupe d'étude suppose d'enlever à la SCP ses responsabilités de gestion pour en faire une société de portefeuille. Ces responsabilités seraient confiées aux sociétés de ports locales.

En ce qui a trait aux petits ports et aux ports éloignés, il s'agit principalement de veiller à ce qu'ils soient gérés de la façon la plus rentable possible par l'organisme le plus approprié. Le gouvernement fédéral verserait des subventions directes dans le cas des installations qui desservent plus d'un seul usager et qui ne sont pas ou ne peuvent pas devenir financièrement autonomes, mais dont le maintien s'impose.

De l'avis du Groupe d'étude, le gouvernement fédéral devrait se tenir à distance des commissions portuaires et les rapports devraient se limiter à la nomination de certains commissaires choisis parmi les personnes les plus compétentes. Ainsi, les commissions portuaires seraient exploitées commercialement avec toute la souplesse voulue, compte tenu des responsabilités d'ordre régional ou national, et on éviterait les abus du pouvoir monopolistique des ports.

Transports Canada aurait besoin de moins de ressources pour les HPP si la responsabilité des installations de pêche et de navigation de plaisance était cédée à Pêches et Océans Canada et si les installations desservant un seul usager étaient cédées à l'usager.

Toute amélioration qui se révélerait nécessaire afin de faciliter le transfert d'installations portuaires à une province ou au secteur privé devrait se limiter à l'essentiel.

Le recouvrement des frais d'exploitation et des coûts en immobilisations aux autres havres et ports publics peut être augmenté. Pour ce faire, il faut à la fois accroître les droits, les taux, etc., et recourir à d'autres mesures utiles tels des appels d'offre relatifs à la gestion des ports privés.

Les ports qui sont viables ou qui pourraient l'être devraient devenir des commissions portuaires autonomes ou être regroupés avec d'autres ports en association.

Le Groupe d'étude croit que la concurrence entre les ports devrait être encouragée lorsqu'elle favorise le bon fonctionnement du réseau. À cet égard, des stratégies de commercialisation dynamiques et innovatrices sont essentielles pour que les expéditeurs canadiens continuent à utiliser les ports du pays.

Le gouvernement fédéral devrait soigneusement éviter de créer des distorsions qui pourraient influer sur la viabilité de certains ports (subventions au déglaçage, au dragage et au transport ferroviaire des marchandises). Il devrait même, dans la mesure du possible, les éliminer.

Les ports luttent davantage entre eux pour obtenir des capitaux que du trafic maritime. À cause des coûts élevés d'acquisition de l'infrastructure nécessaire et de la

vocation unique des installations, les ports, si ce n'est ceux qui possèdent des propriétés urbaines, ont de la difficulté à obtenir des fonds privés. Il serait plus facile à une société mère qui coifferait un certain nombre de ports de se procurer de tels fonds. Il s'agit là d'une divergence marquée par rapport à l'analyse du Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers qui proposait l'aliénation des ports autosuffisants.

Les options qui suivent n'ont pas fait l'unanimité du Groupe d'étude, un membre étant d'avis que la participation du gouvernement fédéral à une société de portefeuille pour les principaux ports n'est pas nécessaire.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. En ce qui a trait aux principaux ports, les marchés de capitaux privés devraient constituer la principale source de fonds d'investissement. Sauf pour les ports qui offrent des services publics commandés ou qui, de l'avis du gouvernement, doivent rester ouverts même s'ils ne sont pas rentables, veiller à ce que les ports ou commissions portuaires soient exploités de telle sorte qu'aucuns fondsfédéraux ne leur soient versés.

2. Négocier le transfert, à Pêches et Océans Canada, de la responsabilité des havres et des ports publics dont la raison d'être est principalement le soutien des activités de pêche.

3. Prendre les mesures voulues pour céder aux utilisateurs, c'est-à-dire les provinces, le secteur privé ou CN Marine, du plus grand nombre possible de havres et de ports publics ne desservant qu'un seul usager.

4. Déterminer si les autres havres et ports publics sont nécessaires; dans l'affirmative, les exploiter de façon aussi rentable que possible en effectuant, par exemple, des analyses de rentabilité, afin de justifier les dépenses en immobilisations, et, lorsque de tels ports et havres ne sont pas nécessaires, s'en départir ou les fermer.

5. Réduire la dette gelée de la Société canadienne des ports du montant du surplus versé au Conseil du Trésor, et convertir le solde de la dette en capitaux propres dans les livres.

6. La Société canadienne des ports devrait verser des dividendes. Chaque fois que des éléments d'actif du gouvernement fédéral sont cédés aux ports, une politique sur les dividendes devrait être établie, à moins que ces éléments ne soient vendus à la valeur du marché.

7. Accorder aux havres et aux ports publics viables ou à ceux qui pourraient l'être, par exemple celui de Victoria, la possibilité de devenir une commission portuaire ou de se joindre à la Société canadienne des ports.

8. Déposer les changements législatifs voulus afin de convertir la Société canadienne des ports en société de portefeuille (Ports canadiens associés - PCA) qui jouerait le rôle de banquier et de répondant des investissements du secteur privé. Les rapports entre cette société et les ports locaux devraient être ceux de société mère et de filiales.

   La participation des ports aux Ports canadiens associés serait volontaire, et les ports de la SCP qui ne veulent pas y adhérer devraient être autorisés à se retirer et à devenir des commissions portuaires ou des ports privés.

9. Au cours des trois à cinq prochaines années, déterminer si la privatisation des ports se traduirait par une plus grande rentabilité, soit pour chacun des ports à mesure qu'ils font leurs preuves, soit pour le réseau portuaire dans son ensemble.

APERÇU

SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS

Tous les services ferroviaires voyageurs au Canada sont très peu rentables. En 1984, par exemple, VIA Rail a reçu des subventions d'exploitation de 475 millions de dollars et a produit des recettes de 168 millions. Les subventions de l'année courante se chiffrent à 600 millions, y compris une allocation pour dépenses en capital et le rétablissement de services qui avaient été abandonnés. En outre, le rail détient la plus petite part (6 %) des passagers-kilomètres de tous les modes de transport.

Malgré tout, les gouvernements successifs, invoquant des objectifs sociaux et l'unité nationale, ont soutenu la prestation de services ferroviaires voyageurs inéconomiques, pour satisfaire aux préférences présumées du public. Il semble toutefois que la confidentialité et l'absence de renseignements publics sur les véritables coûts de ces services ont perpétué ce mythe et miné l'élaboration d'une politique rationnelle. De fait, des sondages récents montrent qu'une fois au courant des données factuelles sur les coûts et les recettes, une grande partie du public se prononce alors en faveur de la suppression des fortes subventions au rail.

Depuis 1967, le gouvernement éponge les déficits des services voyageurs interurbains. À l'époque, il les comblait à 80 %, aux termes de l'article 261 de la Loi sur les chemins de fer; depuis la création de VIA Rail Canada, il le fait à 100 %. La Commission canadienne des transports (CCT) continue de verser quelques subventions statutaires (environ 10 millions de dollars) directement aux compagnies de chemin de fer, mais rien ne justifie vraiment la distinction faite entre ces services et ceux offerts par VIA Rail. De fait, en créant VIA Rail, le gouvernement a clairement énoncé son intention de décharger les chemins de fer des coûts des services voyageurs.

Les services voyageurs se répartissent en quatre grandes catégories d'après des marchés et des milieux d'exploitation fort différents.

- Les services transcontinentaux qui concourent à l'unité nationale et qui favorisent le tourisme.

- Les services du corridor qui sont offerts sur des marchés hautement concurrentiels où il existe un très grand choix de services de transport par avion et par autocar.

- Les services régionaux où la concurrence des autres modes est relativement moindre.

- Les services éloignés où les autres moyens de déplacement sont très limités.

La grande question est de savoir si les avantages sociaux et les retombées économiques de cette forme de transport justifient les grosses subventions versées, soit par rapport à d'autres modes de transport, soit par rapport à d'autres programmes fédéraux de développement socio-économique.

Dans un autre ordre d'idées, il faut considérer le coût de ces services. Les frais des compagnies de chemin de fer constituent 60 % de tous les coûts de VIA Rail et sont prélevés conformément à l'ordonnance R6313 de la CCT sur les frais, dont la convenance est loin de faire l'unanimité. Cette méthode de facturation du prix coûtant majoré n'incite pas les compagnies à réduire les coûts, à améliorer l'efficacité ou à éliminer des règles de travail désuètes. VIA Rail n'exerce donc pas un contrôle direct sur ses coûts et ne calcule ses coûts définitifs qu'après les avoir engagés. Par ailleurs, VIA n'a pas d'objectifs financiers pour des services donnés et doit composer avec les directives du ministre quant aux services à réinstituer et aux équipements à acheter. Elle est dans une position peu enviable puisqu'elle est tenue de fournir un service de consommation dont elle ne contrôle à peu près pas les coûts.

Dans la législation proposée sur les services voyageurs, on tente de régler ces problèmes de 3 façons : en établissant des objectifs de recouvrement des coûts pour les différentes classes de services qui, s'ils n'attirent pas la clientèle, seront abandonnés; en donnant à VIA Rail un contrôle plus direct, et en réduisant graduellement l'enveloppe des coûts d'exploitation de VIA. Cette enveloppe pourrait cependant ne pas correspondre à la gamme de services que VIA Rail est censée fournir et à son aptitude à augmenter les recettes.

Manifestement, sauf pour un très petit nombre de services éloignés, aucun besoin de transport proprement dit

n'oblige à subventionner les services voyageurs. Dans la plupart des cas, une foule d'autres services moins coûteux et adéquats sont offerts au public. En outre, de récentes décisions du Cabinet et la législation à l'étude traduisent la volonté du gouvernement de continuer à venir en aide à ces services, du moins à certains d'entre eux, mais elles visent une réduction échelonnée des subventions et laissent entendre que, faute d'un meilleur rendement financier, certains services seront abandonnés.

Compte tenu des contraintes de la politique actuelle du gouvernement, l'analyse du Groupe d'étude s'appuie sur 4 thèmes.

a. Les méthodes pour recouvrer davantage de coûts en augmentant les droits d'utilisation établis d'après les marchés desservis.

b. Les méthodes pour réduire le coût des services qui demeureront, au moyen de changements institutionnels qui permettront à VIA Rail de s'acquitter de ses responsabilités de façon plus rentable et plus commerciale.

c. Le report des investissements inutiles dans des équipements et dans des installations qui pourraient devenir redondants ou qui pourraient prolonger l'existence de services qui n'atteignent pas les objectifs financiers.

d. La diffusion de renseignements au public sur les véritables coûts des services voyageurs.

SUBVENTIONS AUX SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS DE VIA

DESCRIPTION

Ce programme comprend la planification du réseau des services ferroviaires voyageurs exploités par VIA Rail suivant un contrat passé avec Transports Canada, ainsi que le paiement de 100 % de l'écart entre les recettes et les coûts totaux (soit les frais des compagnies de chemin de fer et les propres dépenses de VIA Rail).

DOCUMENTS HABILITANTS

Les paiements versés à VIA Rail se rapportent à des services précis qu'approuve le ministre tous les ans.

OBJECTIF

Maintenir des services non rentables, promouvoir de meilleurs services voyageurs et accroître la mesure dans laquelle VIA Rail tient compte des politiques du ministre.

BÉNÉFICIAIRES

Voyageurs - Tarifs bon marché, confort et fiabilité améliorés et, dans les régions éloignées, garantie d'un accès suffisant.

Économie - Stimulation du tourisme et retombées économiques.

DÉPENSES

	(1984-1985)	(1985-1986)	
	(milliers $)		
Immobilisations	-	-	
F & E	2,100	2,100	(est.)
Transfert	477,457	600,000	
TOTAL	479,557	602,100	
Recettes	-	-	
Coût net	479,557	602,100	
A.-P.	25	25	(est.)

Nota : Pour 1984-1985, les paiements de transfert ressortissant au programme représentent 100 % de l'écart entre le total des coûts et des recettes.

En 1984, les recettes de 168 millions de dollars de VIA Rail représentaient 65 % des coûts de la Société (259 millions), abstraction faite des frais ferroviaires, ou 26 % du total des coûts (643 millions).

Les compagnies de chemin de fer sont indemnisées à 100 % des coûts qu'elles engagent pour les services de VIA. Ces coûts sont calculés comme le prescrit l'ordonnance R6313 de la Commission canadienne des transports (CCT) sur les frais. Les frais ferroviaires représentent quelque 60 % de tous les coûts de VIA. Le plus gros poste est la maintenance des équipements.

Les dépenses en capital pour l'achat de nouveaux wagons et de nouvelles locomotives de 1985 à 1990 totalisent, estime-t-on, 550 millions de dollars.

La limite aux paiements à VIA Rail a été fixée à 600 millions de dollars en 1985-1986 et baissera à 400 millions d'ici à 1989-1990. Les limites portent sur la part des coûts en capital engagés pour de nouveaux équipements dans une année donnée, ainsi que sur les pertes des services rétablis sur l'ordre du ministre.

Ils n'est pas fait état des coûts et des années-personnes que la CCT consacre à la vérification des frais ferroviaires engagés pour les services de VIA. En 1985-1986, 7 années-personnes ont été affectées à cette tâche.

OBSERVATIONS

Depuis l'établissement de VIA Rail en 1979, les compagnies de chemin de fer ont été dégagées d'à peu près tous les coûts des services voyageurs. (Elles exploitent encore quelques services interurbains, comme on peut le voir au Programme de subventions aux services voyageurs-chemins de fer.) Au cours de cette période, le coût unitaire du service voyageurs a augmenté, tandis que les recettes et les voyageurs ont baissé.

Les gouvernements successifs ont soutenu la prestation de services voyageurs non rentables en invoquant des objectifs sociaux et l'unité nationale.

Les renseignements sur les coûts, les recettes et la clientèle de services donnés ne sont pas divulgués.

Deux grands sondages récents de l'opinion publique montrent qu'environ 77 % des répondants croient que les services ferroviaires devraient être améliorés, mais de 53 à 60 % d'entre eux estiment également qu'il n'y a pas lieu de les subventionner. Moins de 10 % des personnes interrogées avaient pris les trains VIA au cours de l'année précédente.

Les services ferroviaires (passagers-kilomètres) comptent pour environ 6 % de tous les déplacements interurbains par transporteur commercial, à comparer à 85 % pour l'avion et à 9 % pour l'autocar.

Les services de VIA Rail se répartissent en 4 grandes catégories d'après les marchés et des milieux d'exploitation fort différents.

- Les services transcontinentaux, qui concourent à l'unité nationale et qui favorisent le tourisme.
- Les services du corridor, qui sont offerts sur des marchés hautement concurrentiels où il existe un très grand choix de services de transport par avion et par autocar.
- Les services régionaux, où la concurrence des autres modes est relativement moindre.
- Les services éloignés, où les autres moyens de déplacement sont très limités.

Dans des annonces faites récemment, le gouvernement fait la distinction entre la nécessité de subventionner les services transcontinentaux, régionaux et isolés et la nécessité de recouvrer tous les coûts des services du corridor Québec-Windsor.

Comme l'indique l'annexe A, en 1984, on a recouvré 12 % du total des coûts relatifs aux services éloignés, 19 % de ceux des services régionaux, 25 % des coûts des services transcontinentaux et 35 % de ceux du corridor. Le recouvrement des coûts des différentes lignes variait de moins de 1 % (Hearst-Nakina) à 43 % (Ottawa-Toronto).

Dans sa politique, le gouvernement a toujours insisté sur le rôle de VIA Rail dans les services transcontinentaux et éloignés, mais la direction de la Société semble avoir accordé plus d'importance à des améliorations spectaculaires dans le corridor Québec-Windsor où sont disponibles une abondance de services concurrentiels par avion et par autocar, ainsi que d'excellentes routes.

Les tarifs subventionnés de VIA ont nui aux exploitants privés d'autocars sur les routes concurrentielles. Ces derniers ne réalisent pas des recettes suffisantes pour investir dans des améliorations des équipements et du service.

Le processus de planification du service est complexe. La CCT vérifie les frais ferroviaires sans que VIA ait accès aux mêmes données pour planifier ses services. Les coûts de VIA Rail sont examinés et approuvés par la Direction générale des services ferroviaires voyageurs de Transports Canada. Cette dernière effectue également la planification des services et des lignes pour pouvoir conseiller le ministre. Le ministre décide de l'abandon ou de l'établissement de services. Il appert donc que VIA Rail a beaucoup de responsabilités et peu d'autorité.

Les priorités imposées par le gouvernement influent beaucoup sur l'aptitude de VIA à gérer les ressources financières disponibles suivant ses propres priorités. Le ministre peut ordonner la création de services et l'achat d'équipements sans que la direction de VIA ait son mot à dire sur les fiches techniques ou les fournisseurs.

La CCT, dans une enquête spéciale, a critiqué la qualité et la ponctualité du service de VIA Rail. Cette enquête a donné lieu à la création d'un Groupe de travail sur VIA Rail, dont les constatations n'ont pas été mises à la disposition du Groupe d'étude.

QUESTIONS CLÉS

Les avantages sociaux et les retombées économiques des services voyageurs justifient-ils les grosses subventions versées à ce mode de transport par rapport à d'autres programmes fédéraux de développement socio-économique?

La confidentialité et le manque d'information sur les coûts des services voyageurs perpétuent-ils l'opinion mal informée du public, et nuisent-ils à l'élaboration d'une politique rationnelle?

Le gouvernement fédéral devrait-il verser de grosses subventions directement aux services voyageurs qui pourraient influer sur le choix des voyageurs, lorsqu'aucune aide du genre n'est fournie aux services concurrentiels de transport par avion et par autocar offerts par le secteur privé?

Sur quoi se fonde-t-on pour déterminer la nécessité publique des services voyageurs subventionnés lorsqu'il existe d'autres moyens de déplacement?

Les changements à la réglementation des transporteurs aériens feront-ils baisser les recettes et la clientèle de VIA Rail?

Un recouvrement plus élevé des coûts est-il possible sur certaines lignes (corridor) et pour certains services (restauration, couchettes, wagons-lits)?

Quelle latitude VIA Rail devrait-elle avoir pour établir ses priorités indépendamment de l'intervention du gouvernement, étant donné le financement gouvernemental direct sur lequel elle compte?

L'ordonnance R6313 de la CCT sur les frais établit-elle une indemnisation équitable des compagnies de chemin de fer pour les coûts de l'exploitation des trains voyageurs de VIA Rail?

Quelles mesures VIA Rail pourrait-elle prendre pour baisser le coût de la maintenance des équipements?

ANALYSE

Le Groupe d'étude estime qu'il y a lieu de favoriser un dialogue public plus grand sur les services voyageurs, lequel ferait fond sur des renseignements factuels ayant trait aux coûts, aux recettes, aux subventions et aux parts du marché de tous les modes de transport interurbains de passagers.

Le Groupe d'étude croit qu'à l'exception d'un très petit nombre de services éloignés (p. ex. Churchill), aucun

besoin de transport proprement dit n'oblige à subventionner des services ferroviaires, car il existe d'autres services moins coûteux et adéquats.

La subvention des services ferroviaires voyageurs pour atteindre des objectifs n'ayant pas trait au transport n'a jamais été évaluée en fonction des occasions auxquelles on a renoncé dans d'autres secteurs socio-économiques.

Dans presque tous les cas, la réaffectation des subventions ferroviaires à d'autres modes de transport réduirait les coûts publics nets et améliorerait le service. Cependant, l'affectation de subventions à d'autres modes irait presque toujours à l'encontre de la réforme de la réglementation économique proposée dans Aller sans entraves.

Il est impossible à l'heure actuelle d'évaluer les conséquences d'une déréglementation plus poussée du transport aérien sur le prix des billets d'avion, mais on assistera sans doute à une érosion des recettes et de la clientèle de VIA Rail sur certains marchés.

D'après de récents sondages, lorsqu'il connaît les données factuelles sur les coûts, les recettes et la clientèle des services voyageurs, le public, dans une grande proportion, retire son appui aux grosses subventions que verse actuellement le gouvernement.

Néanmoins, à la lumière des récentes décisions du gouvernement et de la législation à l'étude (voir annexe B), qui mettent l'accent sur les améliorations aux services transcontinentaux et régionaux (autres que ceux du corridor) en réponse aux préférences actuelles présumées du public, il y a moyen de réduire le coût net pour l'État pour des services ferroviaires que le gouvernement décide de conserver à court terme. Les constatations qui suivent portent sur ces services.

Bien souvent, les voyageurs accordent plus d'importance à la qualité et à la fiabilité du service qu'au prix (il existe en général des services d'autocars moins coûteux). Il s'ensuit donc que, sur les marchés où les services ferroviaires ont l'avantage concurrentiel, VIA Rail devrait, de l'avis du Groupe d'étude, pouvoir demander des tarifs plus élevés pour de meilleurs services et recouvrer ainsi une plus grande partie des coûts.

À l'heure actuelle, VIA Rail négocie avec les compagnies de chemin de fer, la CCT vérifie les frais ferroviaires et Transports Canada surveille les coûts de VIA et approuve les subventions. Le processus fait entrave, par sa lenteur et sa lourdeur, à une bonne gestion.

Les compagnies de chemin de fer ont droit à une contribution raisonnable aux frais généraux qu'elles engagent pour fournir leurs services à VIA. Cependant, des plans d'encouragement réalistes s'imposent pour améliorer l'efficacité des opérations des trains de voyageurs.

Il existe des doutes sérieux quant à l'utilité de l'ordonnance R6313 de la CCT, car le calcul des frais ferroviaires facturés à VIA se fonde sur les coûts variables à long terme, tandis que la législation proposée préconise de le baser sur les coûts évitables à court terme. Les compagnies de chemin de fer s'opposent fortement à ce changement qui pourrait, en fin de compte, les amener à subventionner indirectement VIA Rail. Des contrats forfaitaires, négociés entre parties consentantes, éliminent la nécessité de vérifications et de règlements détaillés sur les coûts.

Des contrats à forfait, plutôt qu'au prix coûtant majoré, entre VIA Rail et les compagnies de chemin de fer devraient améliorer les services et aiguillonner la réduction des coûts.

Comme il existe un excédent de services de maintenance des équipements ferroviaires, le Groupe d'étude croit qu'une analyse coûts-avantages des options d'impartition de la maintenance devrait être effectuée avant d'investir dans de nouvelles installations de maintenance pour VIA Rail.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Pour aider les députés à promouvoir un débat public constructif sur les services ferroviaires voyageurs, publier des rapports semestriels sur les coûts, les recettes et la clientèle des lignes de VIA Rail.

2. Jusqu'à ce que soit fixé le sort à long terme de ses services en place, surseoir tout grand investissement

dans les nouveaux équipements autres que ceux qui sont essentiels pour les services transcontinentaux et éloignés.

3. Exiger de VIA Rail qu'elle prouve au gouvernement qu'elle accorde toute la considération voulue à des solutions de rechange comme l'impartition de la maintenance de l'équipement, avant de s'engager à faire de grands investissements dans de nouvelles installations de maintenance.

4. Fixer des objectifs de recouvrement des coûts pour chaque classe de service de VIA Rail (transcontinental, du corridor, régional et éloigné), d'après des méthodes de détermination des coûts appliquées à long terme.

5. Fixer le prix des services offerts par VIA Rail dans le corridor Québec-Windsor où il existe d'autres services de transport adéquats, de façon à en recouvrer tous les coûts.

6. Abandonner graduellement les services de VIA Rail qui n'atteignent pas les objectifs de recouvrement des coûts.

7. Fixer le prix des services de bord de VIA Rail de manière à en recouvrer tous les coûts.

8. Confier uniquement à Transports Canada la surveillance et l'examen de rendement de VIA Rail (que se partagent la CCT et Transports Canada).

9. Conformément à la notion d'une plus grande responsabilité pour VIA Rail, compte tenu des contraintes financières énoncées, ainsi que le propose la législation à l'étude, les années-personnes affectées au programme des services ferroviaires voyageurs de Transports Canada devraient être fortement réduites.

10. VIA Rail et les compagnies de chemin de fer devraient négocier à l'égard de services précis et de changements au service des prix fermes qui comprennent une contribution juste et raisonnable aux frais généraux des compagnies de chemin de fer, ce qui éliminerait les vérifications obligatoires de la CCT et les années-personnes connexes. Au cours de ces négociations, les deux parties devraient avoir les recours juridiques qui sont prévus pour tout autre accord commercial.

STATISTIQUES DE 1984 DE VIA RAIL

LIGNES	Total des passagers (réel)	Total des passagers - milles (milliers)	Frais ferroviaires (milliers $)	Coût de VIA (milliers $)	Coût total (milliers $)	Recettes totales (milliers $)	Déficit (milliers $)	Rec./coût (%)	Déficit par Pass.-mille (¢)	Déficit par Pass. ($)
Montréal - Vancouver	550,674	408,080	96,309	93,671	189,980	44,488	145,492	23	36	264
Montréal - Halifax	468,389	179,825	32,285	26,324	58,609	17,467	41,142	30	23	88
LIGNES TRANSCONTINENTALES	**1,019,063**	**587,905**	**128,594**	**119,995**	**248,589**	**61,955**	**186,634**	**25**	**32**	**183**
Montréal - Québec	365,764	49,453	15,123	7,120	22,243	5,743	16,500	26	33	45
Montréal - Ottawa	372,238	38,530	10,498	5,518	16,016	4,544	11,472	28	30	31
Ottawa - Toronto	325,656	63,236	9,680	7,735	17,415	7,575	9,840	43	16	30
Toronto - Montréal	1,552,943	372,184	63,257	37,972	101,229	41,441	59,788	41	16	38
Toronto - Kingston	77,331	8,148	7,118	933	3,051	987	2,064	32	25	27
Toronto - Windsor	797,548	104,361	25,057	15,779	40,836	13,196	27,640	32	26	35
Toronto - Stratford - London	623,229	38,840	11,581	5,138	16,719	4,614	12,105	28	31	19
Toronto - Sarnia	411,581	42,313	14,206	6,492	20,698	5,098	15,600	25	37	38
Toronto - Niagara Falls	250,762	14,264	4,682	1,836	6,518	1,489	5,029	23	35	20
CORRIDOR	**4,777,052**	**731,329**	**156,202**	**88,523**	**244,725**	**84,687**	**160,038**	**35**	**22**	**34**
Calgary - Edmonton	61,901	9,790	2,558	1,285	3,843	794	3,049	21	31	49
Victoria - Courtenay	41,183	3,744	1,338	373	1,711	333	1,378	19	37	33
Winnipeg - Saskatoon	15,056	4,773	3,531	1,200	4,731	360	4,371	8	92	290
Saskatoon - Edmonton	10,465	2,802	2,518	776	3,294	252	3,042	8	109	291
Montréal - Gaspé	126,088	45,927	14,923	9,682	24,605	4,927	19,678	20	43	156
Halifax - Yarmouth	59,761	7,160	2,098	981	3,079	765	2,314	25	32	39
Campbellton - Moncton	33,409	4,117	2,052	654	2,706	446	2,260	16	55	68
Halifax - Sydney	170,955	21,201	6,223	2,557	8,780	1,876	6,904	21	33	40
Halifax - St.John - Fredericton	113,344	14,390	4,539	1,884	6,423	1,335	5,088	21	35	45
Moncton - Edmunston	3,494	607	167	90	257	62	195	24	32	56
LIGNES RÉGIONALES	**635,656**	**114,511**	**39,947**	**19,482**	**59,429**	**11,150**	**48,279**	**19**	**42**	**76**

ANNEXE A

STATISTIQUES DE 1984 DE VIA RAIL

LIGNES	Total des passagers (réel)	Total des passagers - milles (milliers)	Frais ferroviaires (milliers $)	Coût de VIA (milliers $)	Coût total (milliers $)	Recettes totales (milliers $)	Déficit (milliers $)	Rec./coût (%)	Déficit par Pass.-mille (¢)	Déficit par Pass. ($)
Le Pas - Lynn Lake	9,616	938	807	428	1,235	104	1,131	8	121	118
Winnipeg - Churchill	45,501	12,819	12,949	5,913	18,862	1,457	17,405	8	136	383
Churchill - Wabowden	1,154	72	230	110	340	6	334	2	464	289
Thunder Bay - Sioux Lookout	1,785	120	906	118	1,024	14	1,010	1	842	566
Farlane - Winnipeg	10,520	1,073	733	143	876	120	756	14	70	72
Sudbury - White River	2,377	188	244	42	286	14	272	5	145	114
Capreol - Winnipeg	34,418	8,147	7,810	2,470	10,280	889	9,391	9	115	273
Hearst - Nakina	384	35	699	123	822	6	816	1	2,331	2,125
Ottawa - Sudbury	12,030	3,092	1,111	366	1,477	240	1,237	16	40	103
Montréal - Chicoutimi	22,030	4,170	3,616	1,174	4,790	409	4,381	9	105	199
Montréal - Cochrane	39,873	6,680	6,103	2,870	8,973	840	8,133	9	122	204
Edmonton - Prince Rupert[1]	14,576	6,776	3,553	1,883	5,436	641	4,795	12	71	329
Winnipeg-Edmonton-Prince Rupert[2]	78,369	43,106	13,126	7,908	21,034	4,098	16,936	19	39	216
Toronto - Kapuskasing	65,234	12,606	7,254	7,380	14,634	1,725	12,909	12	102	198
LIGNES ÉLOIGNÉES	**337,867**	**99,822**	**59,141**	**30,928**	**90,069**	**10,563**	**79,506**	**12**	**80**	**235**
TOTAUX DU RÉSEAU	6,769,638	1,533,567	383,884	258,928	642,812	168,355	474,457	26	31	70

1 Jusqu'à la fin de juin 1984.
2 À compter de juillet 1984.

ANNEXE B

CHANGEMENTS PROPOSÉS À LA LÉGISLATION SUR LES SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS

Les détails de la législation proposée n'ont pas encore été rendus publics, mais nous croyons comprendre que le principal objectif serait la constitution de VIA Rail Canada en société d'État qui serait régie d'après ce qui suit.

1. Pour tous les services de VIA Rail, une grande distinction serait faite entre les classes de services transcontinentaux, régionaux et du corridor, et des objectifs précis de rendement seraient fixés pour chaque ligne.

2. D'ici à la fin de 1988, 60% des coûts des services transcontinentaux devront être recouvrés. Si l'objectif n'est pas atteint, il y aura baisse de la fréquence du service, mais rien ne laisse croire que ces services seraient abandonnés.

3. Tous les coûts des services du corridor devront être recouvrés d'ici à la fin de 1987, et 40 % de ceux des services régionaux devront l'être d'ici à la fin de 1988. Si ces objectifs ne sont pas atteints, les services seront abandonnés, à moins qu'un organisme du gouvernement provincial ne soit disposé à combler l'écart entre l'objectif de recouvrement des coûts établi et le rendement réel.

4. De 1985 à 1990, le gouvernement fédéral se portera acquéreur de nouveaux wagons et de nouvelles locomotives pour les services transcontinentaux et régionaux, à un coût estimatif total de 550 millions de dollars.

5. Des limites seront fixées pour le financement annuel total des services ferroviaires voyageurs, y compris les subventions d'exploitation et les dépenses en capital qui suivent :

ANNÉE	MILLIONS $ COURANTS
1985-1986	600
1986-1987	500
1987-1988	500
1988-1989	450
1989-1990	400

SUBVENTIONS AUX SERVICES VOYAGEURS DES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER PAR LA CCT

DESCRIPTION

La Commission canadienne des transports (CCT) éponge 80 % des pertes d'exploitation des services ferrroviaires non rentables exploités, non pas par VIA, mais directement par les compagnies de chemin de fer, 90 jours après la requête en abandon et jusqu'à ce que l'abandon soit approuvé.

DOCUMENT HABILITANT

Articles 260 et 261 de la Loi sur les chemins de fer.

OBJECTIF

Dégager les compagnies de chemin de fer de la plupart des coûts des services voyageurs non rentables qui sont des services publics commandés, mais en leur laissant une certaine part de responsabilité de contenir les pertes.

BÉNÉFICIAIRES

Voyageurs - Tarifs bon marché et, dans les régions isolées, garantie d'un accès suffisant.

Économie - Stimulation du tourisme et retombées économiques.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	-
F & E	154
Transfert	10,700
TOTAL	10,854
Recettes	-
Coût net	10,854
A.-P.	4

Nota : Depuis l'établissement de VIA Rail, peu de services sont demeurés admissibles aux subventions de la CCT.

Les paiements de transfert sont des valeurs cumulatives budgetées à débourser en 1985-1986, y compris pour les pertes calculées pour les années précédentes. En 1985-1986, 80 % des pertes estimatives de trois lignes ferroviaires totalisent 7.2 millions de dollars.

Il n'est pas fait état des coûts ni des années-personnes consacrées par la CCT aux vérifications des frais ferroviaires engagés pour les services de VIA. En 1985-1986, la CCT y affecte 7 années-personnes.

OBSERVATIONS

L'établissement de deux programmes distincts de subventions aux services voyageurs (CCT et VIA Rail) semble plus fortuite qu'intentionnelle.

La CCT subventionne certains services assurés par des trains mixtes (marchandises et voyageurs) pour lesquels il n'existe à l'heure actuelle aucun mécanisme permettant à VIA Rail d'en assumer la responsabilité.

En théorie, les subventions de la CCT versées au titre de ce programme sont inférieures de 20 % à ce qu'il en serait si les services relevaient de VIA Rail (voir le Programme de subventions aux services ferroviaires voyageurs de VIA).

QUESTIONS CLÉS

Le maintien de deux programmes distincts de subventions aux services voyageurs est-il justifié?

Pourquoi certains services ferroviaires voyageurs devraient-ils être moins subventionnés que d'autres?

ANALYSE

Du fait de l'existence de deux programmes, le Groupe d'étude croit qu'il y a double emploi du personnel et chevauchement des activités.

Rien ne justifie le maintien de programmes distincts ou de taux de subvention différents, car, en établissant VIA Rail, le gouvernement a adopté comme politique de dégager les compagnies de chemin de fer des coûts liés à l'exploitation des services voyageurs non rentables.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Confier à VIA Rail les services subventionnés par la CCT, les inclures dans le budget existant de VIA et éliminer le programme.

2. VIA Rail devrait négocier des prix fermes pour les services voyageurs que lui fournissent les compagnies autres que CN et CP.

3. La priorité de ces services par rapport à d'autres services de VIA devrait être arrêtée compte tenu des limites budgétaires imposées à la Société.

APERÇU

TRANSPORT DU GRAIN

Depuis le début des années 60, les mouvements de marchandises en vrac depuis l'Ouest canadien à destination d'outre-mer ont connu une croissance phénoménale. À la fin des années 70, les projections laissaient croire que la croissance se poursuivrait, et on a craint que le réseau ferroviaire canadien ne suffirait pas sans une forte expansion de capacité. De fait, à une certaine époque, les compagnies de chemin de fer estimaient devoir faire des investissements de l'ordre de 13 milliards de dollars. À défaut de ces investissements, le rationnement de la capacité ferroviaire menaçait l'économie du Canada, en particulier celle de l'Ouest.

Le taux du Nid-de-Corbeau, fixé par une loi fédérale au niveau de 1897, a cessé de couvrir le coût du transport du grain quelque temps après la Seconde Guerre mondiale, ainsi que l'ont reconnu diverses commissions et enquêtes. En conséquence, les compagnies de chemin de fer ont laissé leur parc de transport du grain diminuer et ont différé la maintenance du réseau des embranchements, lequel s'est détérioré.

Pour atténuer les problèmes du transport du grain d'exportation et pour indemniser les compagnies de chemin de fer des pertes antérieures subies pour ces mouvements, le gouvernement fédéral a appliqué un programme double d'acquisition et de location de wagons-trémies et de remise en état des embranchements. L'achat des wagons-trémies a débuté en 1973 et, au fil des ans, l'État a consacré 587.6 millions de dollars à l'achat de 13,120 wagons. En 1980-1981, 2,000 autres wagons ont été achetés aux termes d'un contrat de location-financement de 25 ans négocié aux États-Unis, à un coût annuel d'environ 18 millions de dollars (selon les fluctuations du taux de change).

La remise en état des embranchements tributaires du grain (c'est-à-dire ceux sur lesquels le volume de grain à l'exportation compte pour plus de 60 % du volume total de trafic) a commencé en 1977. La majorité de ces embranchements se trouvent dans les Prairies et un décret en conseil les protège contre l'abandon jusqu'en l'an 2000, car ils font partie du réseau "permanent". Au 31 mars 1985, quelque 627.8 millions de dollars avaient été engagés au titre du programme, et l'affectation d'une somme de

387.2 millions est autorisée d'ici à 1989. Par conséquent, le coût total du programme de remise en état s'établit à 1.015 milliard de dollars et porte sur quelque 6,000 milles de voie. En outre, la Réserve d'amélioration du réseau prévoit 51.3 millions de dollars pour des initiatives de nature non ferroviaire qui amélioreront l'efficacité entre 1986 et 1989.

Les compagnies de chemin de fer ont soutenu qu'elles ont eu de la difficulté à emprunter les capitaux nécessaires pour accroître leur capacité à cause des pertes entraînées par le taux du Nid-de-Corbeau. Au début de 1982, le gouvernement fédéral a amorcé un processus de modification du taux du Nid-de-Corbeau qui a culminé, en novembre 1983, avec l'adoption de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO). Parmi les dispositions de la Loi, citons les versements de l'État aux compagnies de chemin de fer et des paiements plus élevés des expéditeurs de grain pour couvrir les nouveaux taux calculés en fonction des coûts; de nouveaux mécanismes réglementaires et consultatifs visant l'application de la Loi et l'amélioration de l'ensemble du réseau de transport du grain; et un calendrier d'examens de l'application de la Loi qui pourraient donner lieu à un débat public et, partant, à des modifications à la Loi.

En 1984, première année du versement des subventions prévues dans la LTGO (subvention du Nid-de-Corbeau), les paiements de l'État aux compagnies de chemin de fer ont totalisé 589.7 millions de dollars. En outre, 15 millions de dollars ont été versés pour le grain et 22.9 millions pour la farine au titre du Programme de subventions au transport des marchandises à Buffalo et à l'est de cette ville. Des sommes de moindre importance ont également été payées, aux termes du Programme des subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, pour le grain et la farine traités et distribués dans cette région.

Incontestablement, les dépenses directes du gouvernement fédéral pour le transport du grain sont importantes, tout comme sa présence dans l'industrie céréalière par le truchement de la réglementation, de la Commission canadienne du blé, de la Commission canadienne des grains, etc. L'industrie y voit une entrave à sa créativité et à son esprit d'initiative, à son aptitude à tirer partie d'occasions de vente imprévues et aux possibilités de réduire les coûts de transport.

L'industrie canadienne du grain se heurte à une âpre concurrence sur les marchés mondiaux. Comme sa part des marchés n'est que de 20 %, le Canada ne peut pas influer sur les prix; il est vendeur au prix du marché. De plus, les marchés mêmes évoluent, et certains pays importateurs de longue date deviennent des exportateurs nets (Inde et Royaume-Uni) ou atteignent l'autosuffisance (Chine). À l'avenir, il faudra peut-être se tourner davantage vers les pays du Tiers-Monde, qui demandent du grain d'utilité générale, de préférence à celui de première qualité que produit le Canada. Par ailleurs, certains exportateurs de grain (p. ex. la Communauté économique européenne (CEE) et l'Argentine) reçoivent des subventions gouvernementales, et certains de nos principaux concurrents ont l'avantage d'avoir des trajets de transport terrestre plus courts (900 milles en moyenne au Canada contre 400 milles aux États-Unis et 40 milles en Australie).

Pour conserver sa position dans le commerce mondial du grain en dépit des facteurs susmentionnés, le Canada doit absolument avoir un réseau de transport rentable. Une intégration plus poussée du réseau de ramassage, de manutention et de distribution du grain s'impose donc pour réduire davantage les coûts de transport. Le Groupe d'étude croit fermement que le milieu le plus propice est celui qui est soumis aux conditions du marché.

Les révisions proposées à la Loi nationale sur les transports (Aller sans entraves) portent que... "il (le gouvernement) maintiendra une protection supplémentaire dans le cas des embranchements "tributaires du grain"; avant de mettre en oeuvre le processus d'abandon, il devra faire modifier le décret qui protège la majorité d'entre eux." Dans la mesure où cela sous-entend que le décret est modifiable, le Groupe d'étude est d'accord. Il a en outre conclu que les embranchements tributaires du grain devraient être traités de la même façon que les autres, c'est-à-dire en choisissant l'option la moins coûteuse. Le Groupe d'étude souscrit également aux recommandations du tout récent Rapport de l'enquête sur les embranchements ferroviaires de la Commission canadienne des transports (CCT) qui ont trait à la divulgation des coûts des embranchements, à la réaffectation des subventions, aux options de remplacement les moins coûteuses et aux changements de la procédure de la CCT, y compris l'établissement de délais fermes pour les délibérations.

Dans ce contexte, le Groupe d'étude a articulé ses conclusions autour de mesures qui faciliteront une intégration et une efficacité plus grandes du réseau et qui soumettront le milieu aux conditions du marché. Ces mesures sont plus précisément :

a. Faire les versements prévus dans la LTGO directement aux producteurs pour qu'ils puissent avoir recours aux services de transport qu'ils estiment les plus avantageux.

b. Autoriser l'utilisation de taux marchandises d'encouragement, sans restriction.

c. Transférer la propriété des wagons-trémies aux compagnies de chemin de fer selon des conditions appropriées.

d. Révoquer la politique garantissant le maintien des embranchements.

e. Autoriser la réaffectation des subventions au service de transport le moins coûteux ou, exceptionnellement, autoriser un paiement unique pour faciliter les abandons.

f. Exclure le port de Churchill du réseau de distribution du grain, à moins que l'étude Canada-Manitoba ne dégage des raisons impérieuses de ne pas le faire.

g. Ordonner à l'Office de transport du grain de recouvrer ses coûts et, une fois que le réseau de manutention et de distribution du grain correspondra davantage aux conditions du marché, l'éliminer graduellement.

Nota : Le présent aperçu doit être lu de pair avec celui sur les services ferroviaires marchandises.

TRANSPORT DU GRAIN

DESCRIPTION

Transport du grain : Détermination et analyse des problèmes de manutention et de transport du grain, et formulation de conseils et de lignes directrices sur le transport du grain.

Office de transport du grain (OTG) : Coordonner les wagons céréaliers et les affecter à la Commission canadienne du blé (CCB), à l'industrie céréalière et aux producteurs; également veiller à la fiabilité et à l'efficacité du réseau du transport du grain.

Remise en état des embranchements : Des lignes précises incluses dans un réseau permanent, par décret, sont admissibles à une remise en état selon des normes convenues.

Acquisition et location de wagons-trémies : Acquisition et contrôle financier du parc de wagons-trémies céréaliers du gouvernement fédéral.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO) et les décisions du Cabinet et du Conseil du Trésor.

OBJECTIF

Assurer un réseau de ramassage et de distribution adéquat, fiable et efficace pour acheminer le grain canadien vers les marchés intérieurs et d'exportation.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires sont les producteurs de grain de l'Ouest. Le Canada retire également d'importants avantages sur les plans de l'emploi et de la balance des paiements.

DÉPENSES (1984-1985)

(milliers $)

	Transport du grain	OTG	Wagons-trémies	TOTAL
Immobilisations		215	17,718	17,933
F & E	620	2,865		3,485
Transfert	120,400*		95,900	216,300
TOTAL	121,020	3,080	113,618	237,718
Recettes	-	-	-	-
Coût net	121,020	3,080	113,618	237,718
A.-P.	3	34		37

* Les ressources du Programme de remise en état des embranchements sont comprises dans celles du Programme de transport du grain.

Nota : Des dépenses de 520 millions de dollars sont prévues pour le Programme de remise en état des embranchements pour la période de 1984 à 1989. En outre, une Réserve d'amélioration du réseau renferme 51 millions de dollars pour des initiatives de nature non ferroviaire qui amélioreront l'efficacité de 1986 à 1989.

Les subventions (subvention du Nid-de-Corbeau) versées en vertu de la LTGO, qui sont exclues du mandat du Groupe d'étude sur les transports, s'élevaient à 599 millions de dollars en 1984. Elles sont versées par la Commission canadienne des transports (CCT).

Du personnel de la Direction générale des études de fret fait peut-être aussi des recherches ayant trait au grain.

Les 17.7 millions de dollars représentent les coûts annuels de la location des wagons-trémies. Les baux expirent en l'an 2005. Les 95.9 millions ont été consacrés à l'achat des derniers wagons commandés.

OBSERVATIONS

Le taux du Nid-de-Corbeau, fixé par une loi fédérale au niveau de 1897, a cessé de couvrir le coût du transport du grain durant l'après-guerre. Les compagnies de chemin de

fer ont laissé leur parc de wagons céréaliers diminuer et ont différé la maintenance du réseau des embranchements. Pour faciliter le transport du grain canadien à l'exportation et pour indemniser les compagnies de chemin de fer de leurs pertes antérieures, le gouvernement fédéral a lancé un programme double d'acquisition et de location de wagons-trémies et de remise en état des embranchements.

La LTGO, entérinée en 1983, comprend les dispositions suivantes : des versements de l'État aux compagnies de chemin de fer, plus des paiements plus élevés des expéditeurs de grain, pour tenir compte des nouveaux taux calculés en fonction des coûts; de nouveaux mécanismes réglementaires et consultatifs pour appliquer la Loi et améliorer le réseau de transport du grain dans son ensemble; ainsi qu'un calendrier d'examens de l'application de la Loi qui pourraient entraîner un débat public et, partant, des modifications à la Loi.

Le Groupe d'étude estime qu'un réseau de transport rentable s'impose, parce que l'industrie céréalière canadienne se bute à une âpre concurrence sur les marchés mondiaux.

Le Groupe d'étude croit également que l'ampleur de la participation gouvernementale dans l'industrie du grain est une entrave. Les règlements fédéraux font obstacle à la créativité et à l'innovation de l'industrie, limitent sérieusement son aptitude à tirer profit d'occasions de vente imprévues et empêchent de réduire les coûts du transport.

Les producteurs s'interrogent souvent sur le transport du grain, car ils sont trop éloignés du marché pour se rendre compte de toute la complexité du réseau de manutention, de transport et de commercialisation du grain.

Une intégration plus poussée du réseau de ramassage, de manutention et de distribution du grain est inévitable. Bon nombre prétendent que les efforts fragmentés en ce sens ont perpétué un réseau coûteux, et qu'il faut déréglementer pour accroître l'efficacité et les économies.

La Commission canadienne du blé (CCB) est un organisme gouvernemental chargé de commercialiser un large volume de grain d'exportation choisi. Son influence est vaste, car elle s'occupe étroitement de la production, du ramassage, du transport et de la commercialisation du grain.

La participation fédérale dans le programe des wagons-trémies n'est plus nécessaire.

Les wagons-trémies de l'État, quand ils ne servent pas au transport du grain, restent souvent vides parce que le gouvernement demande des taux de location peu attrayants (ils ne reflètent pas les conditions du marché). Ces mesures vont à l'encontre des principes commerciaux de base et nuisent à l'utilisation efficace du parc des wagons-trémies.

Le programme fédéral de remise en état des embranchements tributaires du grain (où le grain d'exportation compte pour plus de 60 % du volume de trafic) est excessif et rigide; il se fonde sur un système qui ne laisse place ni à l'innovation ni aux solutions de rechange (p. ex. le camionnage).

Dans une étude conjointe, le Canada et le Manitoba évaluent la compétitivité économique du transport du grain via le port de Churchill et d'autres facteurs influant sur la viabilité de ce port. Les résultats permettront de décider si le port continuera à servir à l'acheminement du grain et d'autres marchandises.

Le Comité supérieur du transport du grain (CSTG) a été établi en application de la LTGO. Le Comité peut recommander au ministre d'affecter des fonds de la Réserve de l'amélioration du réseau (51 millions de dollars) à des initiatives de nature non ferroviaire.

L'Office de transport du grain (OTG) fournit des services de soutien au CSTG, et sesfonctions de coordination portuaire et d'affectation des wagons semblent utiles. Il fournit également des prévisions à la CCT à des fins d'établissement des taux, et il fixe des normes de rendement pour les transporteurs. Dernièrement, le ministre a demandé à l'OTG d'effectuer une étude de la LTGO.

L'OTG a été autorisé à verser 650,000 $, de 1985 à 1987, à 4 compagnies de camionnage auxquelles la LTGO a nui. Les paiements devaient à l'origine s'étaler sur un an, mais il a été décidé par la suite de les prolonger.

Des frais d'utilisation (calculés selon le nombre de tonnes de grain expédiées) pour financer l'OTG et lui conserver une importance adéquate auraient probablement

l'aval de l'industrie. Le précédent a été créé dans les cas de la CCB et de la Commission canadienne des grains.

Dans un contexte commercial, l'affectation des wagons pourrait être négociée sans l'intervention d'une tierce partie.

QUESTIONS CLÉS

Les paiements prévus dans la LTGO doivent-ils être versés aux producteurs ou aux compagnies de chemin de fer ?

Des taux marchandises d'encouragement devraient-ils être autorisés ?

Le gouvernement du Canada devrait-il continuer à s'occuper des wagons-trémies ?

Les compagnies de chemin de fer devraient-elles avoir un accès illimité aux wagons-trémies du gouvernement fédéral?

Le Programme de remise en état des embranchements devrait-il se poursuivre tel quel?

Y a-t-il lieu de fouiller l'option des lignes ferroviaires sur courte distance ou d'autres options?

Le port de Churchill devrait-il servir de point d'exportation du grain?

L'OTG a-t-il un un rôle permanent à jouer?

ANALYSE

Réseau

Le Groupe d'étude croit que, pour que l'industrie céréalière du Canada demeure concurrentielle sur les marchés mondiaux, le réseau de ramassage, de manutention et de distribution du grain doit être davantage intégré de façon à diminuer encore plus les coûts de transport. Trois mesures permettraient de faciliter ce processus et d'assujettir le réseau aux conditions du marché.

- Remettre les versements prévus dans la LTGO directement aux producteurs pour qu'ils puissent avoir recours au service de transport de leur choix, comme le proposait récemment la Commission Hall sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau.

- Autoriser des taux marchandises d'encouragement.

- Autoriser l'abandon des embranchements là où il existe d'autres services de transport moins coûteux.

Wagons-trémies

À l'origine, le programme des wagons-trémies était justifié. La capacité du parc est maintenant suffisante et, comme les taux sont fixés par la LTGO, les compagnies de chemin de fer devraient être en mesure de remplacer elles-mêmes les wagons. Le Groupe d'étude estime que le gouvernement n'a donc plus à s'occuper de ce programme.

Si les wagons-trémies étaient remis aux compagnies de chemin de fer et intégrés au parc de ces dernières, l'efficacité globale du réseau s'en trouverait meilleure. Les conditions du transfert doivent comprendre des garanties de rendement pour que les compagnies respectent leurs engagements relatifs au transport du grain.

Le Sous-comité sur l'efficacité du CSTG examine l'utilisation des wagons-trémies en vue d'améliorer leur cycle de rotation. Le Groupe d'étude appuie les travaux du Sous-comité.

Remise en état des embranchements

Les compagnies de chemin de fer ont différé la maintenance des embranchements en raison de l'insuffisance des indemnités pour le transport du grain. Le réseau des embranchements des Prairies s'est donc détérioré à un point tel qu'il y a fallu lancer un programme de remise en état. Les coûts très élevés et la rigidité inhérente du réseau ont cependant soulevé de sérieux doutes quant à l'application du reste du programme aux embranchements à faible densité. D'autres solutions doivent être envisagées, dont le camionnage, l'abandon des lignes et des paiements uniques aux producteurs et aux collectivités qui seraient touchés par ces abandons.

Densité et diversité du trafic sont le gage du succès d'une ligne sur courte distance. Il faut en outre des conventions collectives favorables, l'appui des institutions des localités et une compétence pratique. Pour les lignes tributaires de grain, les éléments relatifs au trafic sont rares. Dans tous les cas, le Groupe d'étude croit qu'il faut examiner des solutions de rechange moins coûteuses.

Port de Churchill

L'industrie céréalière et les compagnies de chemin de fer croient en général que le port de Churchill devrait être exclu du réseau de distribution du grain. Elles invoquent à l'appui les coûts élevés et la faible capacité de la ligne ferroviaire jusqu'à Churchill; la courte saison de navigation; les fortes primes d'assurance et la capacité restreinte du port. Néanmoins, le Groupe d'étude note qu'une étude fédérale-provinciale sur les possibilités du port est en cours, et qu'un rapport doit être rendu avant la fin de 1985. Le Groupe d'étude propose de prendre connaissance des résultats de l'étude avant de décider une fois pour toutes du rôle de ce port dans la distribution du grain.

Office du transport du grain (OTG)

L'OTG a été créé surtout pour combattre les injustices réelles ou présumées dans l'affectation des wagons entre le grain de la Commission et le reste des expéditions. La création d'organismes gouvernementaux comporte toujours un risque : celui qu'ils outrepassent leur mandat. Des changements souhaitables dans la distribution et la manutention du grain, pour en arriver à un réseau correspondant aux conditions du marché, devraient éliminer à la longue la nécessité de l'OTG.

Le Groupe d'étude sur les programmes agricoles a proposé que la revue exhaustive de 1985-1986 sur la LTGO porte sur un certain nombre de questions, dont la vente aux compagnies de chemin de fer des wagons-trémies que possède le gouvernement fédéral; l'examen de la méthode de calcul des frais ou des prix variables des embranchements pour décider s'il faut les éliminer ou les conserver; l'examen des modalités d'affectation des wagons et des contingents de livraison pour accroître la durée de rotation des wagons; le réexamen des modalités d'indemnité du grain de l'Ouest, à la lumière du rapport du juge Hall; et l'examen de la nécessité de maintenir l'OTG. Le Groupe d'étude est d'accord avec cette proposition.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Verser directement aux producteurs les paiements prévus dans la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, comme le recommande l'enquête Hall sur la subvention du Nid-de-Corbeau.

2. Étendre sans restriction et favoriser l'utilisation de taux marchandises d'encouragement, en autorisant les compagnies de chemin de fer à conserver une part raisonnable des gains de productivité que donnent ces taux.

3. Négocier le transfert de la propriété des wagons-trémies aux compagnies de chemin de fer à des conditions appropriées. La transaction devrait comprendre les wagons loués et les coûts de location connexes, et les compagnies de chemin de fer devraient être autorisées à recouvrer les coûts de location à même les taux marchandises du grain. Entre temps, revoir le contrat de location en vue de réduire les coûts au minimum, entre autres de manière à autoriser l'utilisation des wagons pour le transport d'autres marchandises, et prévoir les garanties de rendement voulues pour les mouvements de grain.

4. À titre de mesure provisoire, instaurer le recouvrement des coûts à l'Office de transport du grain.

5. Ramener les ressources consacrées à ce programme à un noyau de 8 à 12 employés professionnels et de soutien, qui conseilleraient le ministre sur diverses questions d'importance régionale ou nationale ayant trait au grain et aux marchandises ferroviaires (voir services ferroviaires marchandises).

6. Abroger la politique garantissant le maintien des embranchements.

7. Envisager des solutions de rechange aux investissements dans la remise en état des embranchements, dont l'abandon des embranchements, le camionnage et, peut-être, des paiements uniques aux producteurs et aux localités qui en souffriraient. Conformément au Rapport de

l'enquête sur les embranchements ferroviaires de la Commission canadienne des transports, la législation pourrait être modifiée pour assouplir les conditions du versement de fonds au mode de transport le moins coûteux.

8. Exclure le port de Churchill du réseau de distribution du grain à compter de la saison de navigation de 1986, à moins que des arguments impérieux ne plaident le contraire dans l'étude Canada-Manitoba sur le port, laquelle doit se terminer en décembre 1985.

9. Si les mesures prioritaires susmentionnées étaient adoptées et que le réseau de distribution et de manutention du grain correspondait davantage aux conditions du marché, l'Office de transport du grain pourrait être démantelé graduellement.

APERÇU

SERVICES FERROVIAIRES MARCHANDISES

Au Canada, de nombreux embranchements ferroviaires sont déficitaires, parce que les recettes ne suffisent pas à couvrir les coûts d'exploitation ou qu'on ne peut en tirer la moindre contribution aux frais généraux. Or, pour protéger les expéditeurs, aucun embranchement ne peut être abandonné, sauf si une requête en ce sens est agréée par la Commission canadienne des transports (CCT), en vertu de l'article 256 de la Loi sur les chemins de fer. Aux termes de cet article, la CCT est autorisée à verser des subventions équivalant à 100 % des pertes d'exploitation d'un embranchement (exception faite de toute contribution aux frais généraux), à compter de 90 jours après la requête et aussi longtemps que la ligne reste ouverte. Ainsi, même lorsque l'abandon est autorisé, les compagnies sont admissibles à l'indemnisation des pertes subies au cours du processus de délibération.

Le 21 décembre 1984, le ministre des Transports écrivait à la CCT, lui demandant de suspendre les requêtes en abandon d'embranchements jusqu'à ce que le commissaire principal de la Division de l'Ouest de la CCT ait terminé son enquête. D'après l'interprétation faite par la CCT de cette lettre, on a cru qu'il y avait un moratoire sur l'abandon des embranchements, mais, en fait, la CCT a statué sur quelques cas durant l'étude.

Comme, aux yeux du gouvernement, le rail est un élément de base du réseau de ramassage du grain, les mouvements de céréales sur les embranchements ont mérité une considération spéciale. C'est pourquoi l'article 40 de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest définit deux sortes d'embranchements.

1. Les embranchements tributaires du grain, qui se trouvent surtout dans les trois provinces des Prairies, sur lesquels les mouvements de grain à l'exportation constituent au moins 60 % du volume de trafic (voir la section sur le transport du grain).

2. Les embranchements situés dans les sept autres provinces, sur lesquels les mouvements de grain à l'exportation constituent moins de 60 % du volume de trafic.

Un décret en conseil protège la plupart des embranchements tributaires du grain contre un abandon jusqu'en l'an 2000.

Pour brosser un tableau fidèle des subventions aux embranchements autres que ceux des Prairies, soulignons que, dans certains cas, de très grosses subventions sont versées pour des lignes de très faible trafic. Par exemple, pour les subdivisions Témiscamingue et Ville-Marie, les paiements estimatifs se chiffrent à un million de dollars pour 1985 (le trafic réel de 1984 était de 3 wagons), c'est-à-dire la même somme que pour la subdivision Sainte-Agathe, où 233 wagons ont circulé en 1984. À l'autre extrême, sur la subdivision Nickel, seulement 1,000 $ ont été payés, mais il n'y a eu aucun trafic en 1984.

Il est clair que la législation régissant l'abandon des embranchements, ainsi que le processus connexe, sont rigides, qu'ils prennent beaucoup de temps et qu'ils constituent un fardeau pour le contribuable. Aucune latitude n'est permise dans le déboursement de fonds afin de réaffecter les subventions à des modes de transport moins coûteux. Les longs retards du processus d'audiences et de délibération de la CCT et le "moratoire" sur l'abandon font monter inutilement les coûts de l'État.

Le contraste entre les situations américaine et canadienne est frappant. À la fin des années 70, la position financière précaire d'un certain nombre de compagnies américaines a donné lieu à la Staggers Rail Act de 1980, qui a modifié de fond en comble la réglementation ferroviaire aux États-Unis. Le total des voies des chemins de fer de classe 1 aux États-Unis est passé de 277,240 milles en 1979 à 255,748 milles en 1984 (baisse de 7.8 %), à la suite d'abandons et de transferts de voies à d'autres exploitants. Sur la même période, le rendement des investissements a augmenté, passant de 2.93 % à 5.71 %. Au Canada, le total des voies du CN et du CP était de 45,563 milles en 1979 et de 44,606 milles en 1984 (baisse de seulement 2.1 %), et le rendement des investissements du CP est demeuré pratiquement inchangé (9.29 % contre 9.49 %).

Deux raisons pourraient faire monter les 13.2 millions de dollars du programme de subvention aux embranchements autres que ceux des Prairies.

1. Les subventions sont versées 90 jours après la requête en abandon (qui, en soi, n'est pas touchée par le "moratoire"); une fois que les cas sont entendus et les décisions rendues, les fonds cumulatifs peuvent être déboursés. Cet effet rétroactif s'applique à tous les embranchements non rentables, que leur abandon soit agréé ou non.

2. Comme à l'origine le réseau ferroviaire était démesuré, des lignes à faible densité qui couvrent des milliers de milles pourraient également faire l'objet d'un abandon.

Les lacunes des programmes existants ont été relevées dans les révisions proposées à la Loi nationale sur les transports (Aller sans entraves) et dans le tout récent Rapport de la CCT de l'enquête sur les embranchements ferroviaires. Dans le premier document, les auteurs déclarent que "le gouvernement propose d'adopter une approche globale de l'abandon d'embranchements, pour faciliter l'élaboration de solutions de rechange innovatrices qui amélioreront les services de transport dans les régions desservies par les embranchements et permettront leur utilisation continue dans la mesure du possible." Ils poursuivent en disant que "lorsque les circonstances le justifient, les lignes autres que les embranchements pourraient être abandonnées." Les constatations de l'enquête de la CCT abondent dans le même sens.

Le programme d'essai et d'évaluation des chemins de fer de Terre-Neuve est une question distincte. Le Groupe d'étude est d'avis que les chemins de fer de Terre-Neuve sont intrinsèquement inefficaces parce que le volume de trafic est trop faible pour les rentabiliser, et que les points de transit rail-traversier-rail commandent de multiples manutentions qui augmentent fortement les coûts. Hormis toute obligation statutaire, aucun intérêt public ou besoin économique réel n'exige le maintien du service ferroviaire, car des services de transport par eau et par camion sont disponibles ou possibles. Dans ces conditions, il a été conclu que les chemins de fer devraient être graduellement abandonnés, ce qui éliminerait la saignée des fonds du CN et la nécessité de subventionner le mode concurrentiel (transport par eau). En raison des conséquences sur la main-d'oeuvre, et puisque les services routiers et maritimes de remplacement pourraient absorber quelque 200 à 300 employés ferroviaires, une aide généreuse devrait être fournie sous forme de prestations de retraite

anticipée et de recyclage des autres employés. Les effets sociaux de la baisse d'emplois s'en trouveraient allégés.

Compte tenu de l'analyse qui précède, le Groupe d'étude s'est arrêté aux points suivants :

a. Demander à la CCT de reprendre dès maintenant l'étude des requêtes en abandon des embranchements.

b. Simplifier et accélérer le processus d'audience de la CCT et publier les coûts, les recettes et le volume de trafic des lignes précises qui font l'objet de requêtes en abandon.

c. Autoriser la réaffectation des fonds pour subvention aux modes de transport de rechange les moins coûteux ou, dans des circonstances spéciales, autoriser des paiements uniques pour faciliter les abandons.

d. Ramener la Direction du transport du fret ferroviaire de Transports Canada (TC) à un petit noyau chargé de conseiller le ministre sur des questions d'importance nationale ayant trait au transport ferroviaire des marchandises et du grain.

e. Négocier l'abandon progressif des chemins de fer de Terre-Neuve, en prévoyant des mesures généreuses pour la main-d'oeuvre et en prenant les arrangements voulus avec Terre-Neuve.

Nota : Le présent aperçu doit être lu de pair avec celui sur le transport du grain.

SERVICES FERROVIAIRES MARCHANDISES

La Direction du fret ferroviaire surveille les services ferroviaires marchandises et analyse le bon fonctionnement et la capacité des compagnies de chemin de fer. La Direction mène également des études sur une foule de sujets spéciaux, notamment l'électrification des voies, l'accès aux chemins de fer, l'utilisation conjointe des voies et des questions environnementales.

DOCUMENT HABILITANT

Budget des dépenses principal.

OBJECTIF

Conseiller le ministre sur une gamme de sujets ayant trait au transport ferroviaire.

BÉNÉFICIAIRES

L'intérêt national et régional du public quant à la capacité globale et au rendement économique du réseau ferroviaire canadien.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)
Immobilisations	-
F & E	3,200
Transfert	200
TOTAL	3,400
Recettes	-
Coût net	3,400
A.-P.	28

Nota : Les coûts et les années-personnes de ce programme sont répartis entre un grand nombre d'activités, dont les études de transport ayant trait au grain; les études et les programmes de démonstration de l'électrification des voies; l'analyse de l'utilisation conjointe des voies; et l'analyse de politiques. À proprement parler, certaines de ces activités font partie de la recherche en transports.

OBSERVATIONS

Les représentants des deux grandes compagnies de chemin de fer s'interrogent sur les années-personnes et la raison d'être d'un programme fédéral qui traite de questions dont elles ont l'entière responsabilité.

Les gestionnaires du Programme soutiennent que la planification stratégique ayant trait à la capacité, aux systèmes et aux finances des compagnies de chemin de fer (CN) fournit des renseignements nécessaires à une élaboration judicieuse des politiques.

Selon les représentants des compagnies de chemin de fer, le projet d'électrification des voies est un exemple typique d'un grand programme qui leur procure très peu d'avantages. Le même commentaire a été fait à l'égard des études sur l'utilisation conjointe des voies. Cependant, bien d'autres parties qui ont un intérêt légitime croient qu'il faut garder les moyens d'examiner de grandes questions ferroviaires dans des perspectives nationales et régionales plus vastes.

QUESTION CLÉ

Le Programme doit-il être maintenu dans sa forme actuelle, ou bien doit-il être réduit ou encore éliminé?

ANALYSE

La planification ferroviaire est surtout du ressort des compagnies de chemin de fer, mais les compagnies de chemin de fer réglementées par le fédéral jouent un rôle de premier plan dans le réseau canadien de transport du fret, et la plus grande compagnie (CN) est une société d'État fédérale. Par conséquent, un petit effectif d'employés compétents s'impose au sein du Ministère pour analyser les grandes questions ferroviaires et aider le ministre dans l'élaboration de la politique.

De l'avis du Groupe d'étude, il semble y avoir un chevauchement considérable entre ce programme et les activités de recherche de la Commission canadienne des transports (CCT) et du Centre de développement des transports.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Diminuer les ressources humaines consacrées par Transports Canada à ce programme pour en faire un noyau de 8 à 12 employés professionnels et de soutien qui conseilleraient le ministre sur diverses questions d'importance régionale et nationale ayant trait au grain et au fret ferroviaire (voir aussi la section sur le transport du grain).

2. Outre le personnel nécessaire pour ce service, doter Transports Canada d'un budget suffisant pour retenir les services d'experts-conseils privés et leur confier des études précises et ponctuelles.

SUBVENTIONS AUX EMBRANCHEMENTS FERROVIAIRES

DESCRIPTION

La Commission canadienne des transports (CCT) comble intégalement les déficits d'exploitation qu'enregistrent les compagnies de chemin de fer à l'égard d'embranchements non rentables situés ailleurs que dans les Prairies jusqu'à ce que soit approuvé leur abandon. (Ces embranchements sont des lignes sur lesquelles le grain d'exportation constitue moins de 60 % du volume de trafic.)

DOCUMENT HABILITANT

L'article 256 de la Loi sur les chemins de fer.

OBJECTIF

Indemniser les compagnies de chemin de fer des pertes subies pour les services marchandises non rentables qui sont fournis au titre de services publics commandés sur des embranchements désignés.

BÉNÉFICIAIRES

Expéditeurs - Disponibilité d'un service ferroviaire.

Compagnies de chemin de fer - Élimination des pertes d'exploitation de services sur des embranchements non rentables que la CCT juge être de l'intérêt du public.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	-
F & E	192
Transfert	13,120
TOTAL	13,312
Recettes	-
Coût net	13,312
A.-P.	5

Nota : Les compagnies de chemin de fer sont admissibles à des subventions à compter de 90 jours après la requête et jusqu'à ce que l'abandon soit approuvé.

Si l'abandon d'un service non rentable (sur vérification de la CCT) est rejeté, l'admissibilité aux subventions demeure en vigueur 5 ans, sous réserve d'un examen lorsque cette période est révolue.

L'indemnisation des compagnies de chemin de fer exclut les contributions aux frais fixes, la provision pour nouveaux capitaux ou les intérêts courus sur les pertes admissibles durant le processus de délibération de la CCT.

Le montant des subventions pour l'année ne représente que les versements à l'égard de lignes dont la CCT a ordonné le maintien. Bien d'autres requêtes en abandon sont en suspens; le gouvernement risque donc d'avoir à faire d'autres paiements, même si ces requêtes sont approuvées.

OBSERVATIONS

Lorsqu'une compagnie de chemin de fer juge que le maintien d'un service sur un embranchement n'est pas avantageux, elle peut présenter à la CCT une requête en autorisation d'abandonner l'embranchement. À compter de 90 jours de la date de la requête, la compagnie de chemin de fer est admissible à une subvention pour toute ligne que la CCT juge non rentable. Si la CCT rejette la requête, la compagnie de chemin de fer doit continuer à exploiter l'embranchement subventionné. L'admissibilité d'une ligne à la continuité d'une subvention est examinée après 5 ans.

En réponse à une demande du ministre des Transports en décembre 1984, la CCT a mis en suspens presque toutes les requêtes en abandon des embranchements en cours d'étude ou reçues. L'industrie a qualifié la mesure de moratoire, quoique ce ne soit pas tout à fait exact. Entre autres, cette mesure a pour effet d'augmenter la responsabilité du gouvernement quant aux subventions futures, parce que, comme nous le soulignions plus haut, l'admissibilité aux subventions commence 90 jours après que la CCT ait reçu la requête.

La plupart des interventions en opposition aux requêtes d'abandon semblent découler de motifs sociaux, mais elles ont souvent plus de poids que des considérations économiques.

La procédure devant la Commission peut être très longue; certains cas ont pris 4 ans. Comme les compagnies sont admissibles à des subventions 90 jours après la requête, une ordonnance de la CCT en abandon de services peut supposer des paiements importants aux compagnies pour les pertes subies durant le processus de prise de décision.

Les subventions qui sont versées pour des services sur des embranchements non rentables n'ont souvent aucun rapport avec le trafic en cause. Dans un cas, une subvention annuelle d'un million de dollars a été versée pour un embranchement sur lequel ont circulé en tout et pour tout 3 wagons. Dans un autre, une petite subvention a été versée pour le maintien d'une ligne, même s'il n'y avait aucun trafic.

Dans une requête en abandon, les compagnies de chemin de fer doivent prouver que les expéditeurs touchés disposent de services de rechange. À cette fin, la CCT compte beaucoup sur les présentations faites durant les audiences.

Souvent, les conditions du trafic qui ont pu influer sur la décision de la CCT d'ordonner le maintien du service changent considérablement. Il arrive ainsi que des subventions excessives sont versées pour soutenir un service pour lequel la demande est pratiquement nulle. Outre l'examen quinquennal, il n'y a aucune façon de modifier l'ordonnance de la CCT en fonction de l'évolution de la demande.

Pour certains services non rentables, le report de la maintenance accentue souvent la baisse du trafic, et la requête mine la confiance des expéditeurs dans l'avenir de la ligne.

Le climat actuel de déréglementation entraîne des requêtes en abandon de nombreux services offerts sur des embranchements susceptibles de perdre du trafic.

En général, le camionnage représente la solution la plus économique pour remplacer les embranchements ferroviaires non rentables. Cependant, le programme des subventions de la CCT ne peut pas s'y appliquer.

Une autre solution aux embranchements subventionnés des grosses compagnies de chemin de fer serait le transfert du service à un exploitant indépendant sur courte distance. Le gage de succès? Densité et diversité du trafic, des

conventions collectives favorables, l'appui de l'industrie et des institutions locales, et une compétence pratique.

QUESTIONS CLÉS

La CCT devrait-elle recommencer à étudier les requêtes en abandon des embranchements?

Les subventions seraient-elles plus utiles si elles servaient à fournir des services de remplacement et, ainsi, à réduire les deniers publics engagés pour le transport?

Les requêtes en abandon devraient-elles être jugées uniquement d'après des principes commerciaux?

Serait-il possible de rentabiliser certains embranchements en les vendant comme lignes sur courte distance?

ANALYSE

Aux termes de la législation en vigueur, les subventions pour le maintien d'embranchements non rentables sont obligatoires. Le "moratoire" actuel sur les abandons, ainsi que les retards inhérents au processus d'audiences et de délibération de la CCT, ont accru inutilement les coûts de l'État.

Le Groupe d'étude croit que les arguments présentés au cours des audiences jouent sur les décisions relatives aux abandons, mais l'ampleur des pertes par rapport au trafic n'est pas bien connue.

Dans des circonstances exceptionnelles, les expéditeurs touchés pourraient recevoir un stimulant financier unique pour faciliter l'abandon et, partant, éliminer la nécessité des subventions.

Les subventions pour les embranchements ne compensent pas suffisamment les compagnies de chemin de fer pour les services publics imposés, contrairement aux prémisses de <u>Aller sans entraves</u>.

OPTIONS

(Voir aussi le Programme de remise en état des embranchements ferroviaires de la section sur le transport du grain.)

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Prier la Commission canadienne des transports (CCT) de reprendre sur-le-champ l'examen des requêtes en abandon des embranchements.

2. Prier la CCT de traiter le plus grand nombre possible de requêtes en abandon en souffrance dans les 6 premiers mois de la reprise des délibérations.

3. Prier la CCT d'accélérer le processus d'audience sur les abandons d'embranchement en général, et un délai maximal de 6 mois pour la publication d'une décision devrait lui être suggéré.

4. Prier la CCT d'effectuer, avant les audiences publiques, sa propre évaluation des services de remplacement si un intervenant directement touché par l'abandon proposé soulève la question.

5. Prier la CCT d'établir une stratégie de communication pour rendre publics, avant l'audience, les coûts, les recettes et le trafic sur les lignes qui font l'objet de requêtes en abandon.

6. Dans la mesure où les compagnies de chemin de fer continuent à recevoir des subventions pour leurs embranchements, le calcul des pertes devrait être modifié pour autoriser une contribution aux coûts fixes et une provision pour les nouveaux investissements jugés nécessaires au maintien des services essentiels.

7. Conformément au Rapport de l'enquête sur les embranchements ferroviaires de la CCT, déposer des modifications législatives visant à simplifier le processus, à donner plus de latitude dans le déboursement des fonds et à réaffecter ainsi les subventions au mode de transport de remplacement le moins coûteux et à permettre, dans des circonstances spéciales, le versement de stimulants financiers uniques pour faciliter l'abandon.

ESSAI ET ÉVALUATION DES CHEMINS DE FER DE TERRE-NEUVE

DESCRIPTION

Il s'agissait à l'origine d'un programme quinquennal visant à réévaluer la viabilité économique des chemins de fer de Terre-Neuve par la conversion à un service conteneurisé grâce à des investissements dans des conteneurs, des terminus et de l'équipement de manutention.

DOCUMENTS HABILITANTS

Les Conditions d'union (1.31) garantissent à Terre-Neuve un service ferroviaire entre Port-aux-Basques et North Sydney et font du gouvernement du Canada le propriétaire des chemins de fer de Terre-Neuve. Dans un décret en conseil, le Canadien National (CN) a recu ordre d'exploiter ces chemins de fer. Parce que le service n'est pas admissible aux subventions des embranchements, Transports Canada a établi ce programme pour fournir une aide en capital et à la main-d'oeuvre et réduire ainsi les pertes d'exploitation.

OBJECTIF

Moderniser les chemins de fer de Terre-Neuve en conteneurisant entièrement le service et, par là, réduire les pertes d'exploitation et porter au maximum les possibilités économiques du réseau pour en éprouver la viabilité économique dans les conditions les plus favorables qui soient.

Dans la mesure du possible, réduire le coût de la main-d'oeuvre.

BÉNÉFICIAIRES

Expéditeurs - Maintien de taux peu élevés, meilleur service, meilleur accès au réseau ferroviaire national, concurrence et choix modal.

Terra Transport (CN) - Économies d'exploitation et réduction du déficit.

Main-d'oeuvre - Une certaine stabilité d'emploi (mais réduction du nombre total d'emplois).

L'aide du gouvernement fédéral aux chemins de fer non rentables a eu un très mauvais effet sur les services maritimes du secteur privé, d'où la nécessité de subventions, et elle a perturbé l'industrie du camionnage.

DÉPENSES (1985-1986)

		CN
	(milliers $)	
Immobilisations	-	-
F & E	40	(35,000)*
Transfert	5,500	-
TOTAL	5,540	(35,000)
Recettes	-	-
Coût net	5,540	(35,000)
A.-P.	1	-

* Estimation.

Nota : Le Programme d'essai et d'évaluation a débuté en 1980-1981 avec un coût total estimatif (CET) de 67 millions de dollars. Il devait prendre fin le 31 mars 1985, mais, par la suite, il a été décidé de le prolonger jusqu'à la fin de 1985-1986, en y consacrant 5.5 millions de plus, ce qui a fait passer le CET à 72.5 millions.

À la suite des programmes de conteneurisation et de modernisation et de la réduction connexe de la main-d'oeuvre, le déficit d'exploitation ferroviaire prévu a tellement diminué que les premières projections de 70 millions ont baissé de moitié, quoique, en chiffres absolus, le déficit ait passé de 26 millions en 1980 à 35 millions en 1984.

À l'heure actuelle, les chemins de fer de Terre-Neuve comptent environ 800 employés.

La valeur capitalisée des pertes annuelles est de l'ordre de 400,000 $ par employé.

Le CN demande 240 millions de plus du gouvernement fédéral pour les 5 prochaines années (à compter de 1986-1987) pour poursuivre l'aide à la main-d'oeuvre, pour terminer la conteneurisation et pour éponger les déficits annuels projetés.

OBSERVATIONS

Les chemins de fer de Terre-Neuve sont inefficaces pour deux raisons : les volumes de trafic sont trop faibles pour rentabiliser l'opération, et les points de transit rail-traversier-rail commandent des multiples manutentions qui font augmenter les coûts.

La Commission Sullivan de 1978 recommandait qu'il soit décidé d'éliminer graduellement le service ferroviaire à Terre-Neuve sur 10 ans, et que cette décision soit réexaminée au bout de 5 ans. La décision n'a pas été prise et, de fait, le Programme d'essai et d'évaluation a été adopté en dernier recours pour améliorer l'économie du service ferroviaire de façon à pouvoir le maintenir. Le rapport de la Commission Sullivan date d'à peu près 5 ans; le moment est donc venu d'effectuer l'étude qu'elle proposait.

La conteneurisation et d'autres facettes du Programme de modernisation ont été couronnées de succès dans la mesure où elles ont mis un frein aux déficits. En dépit de ces améliorations, le service ferroviaire continue à être non rentable, à cause de la densité et de la nature du trafic.

Le camionnage et le transport par eau pourraient absorber tout le trafic de Terre-Neuve qui est actuellement acheminé par rail.

Un service concurrent de transport maritime direct entre St. John's et Montréal reçoit une subvention d'exploitation (4.5 millions de dollars en 1984-1985 et 2.5 millions du 1er avril 1985 au 1er décembre 1985).

L'aide en matière de prestations de retraite anticipée, de recyclage et de réaffectation a atténué dans une large mesure les effets sociaux des réductions de main-d'oeuvre qui ont déjà été apportées.

L'audience de la Commission canadiennes des transports (CCT) sur des taux ferroviaires non compensatoires pourraient amener une hausse des taux obligatoires et faire passer une grande part du trafic ferroviaire à d'autres modes. À cet égard, soulignons que les majorations intérimaires des taux ont occasionné une certaine perte du trafic ferroviaire et une réduction correspondante d'emplois.

La perspective de taux plus élevés a fait naître beaucoup d'incertitude chez les expéditeurs et les employés quant à l'avenir du chemin de fer, et elle a eu un effet démoralisant sur la main-d'oeuvre ferroviaire.

Une grand part des investissements dans les terminus, l'équipement et les conteneurs est récupérable et peut servir à d'autres services (routiers et/ou maritimes).

Un certain nombre d'employés seraient retenus pour les services de conteneurs route-eau. Au total, les opérations de remplacement route-eau pourraient, estime-t-on, fournir de l'emploi à entre 200 et 300 personnes. Aussi, la valeur capitalisée des pertes annuelles (voir Nota) excède passablement 400,000 $ par employé.

QUESTIONS CLÉS

La grande question est de savoir s'il faut maintenir ou abandonner les chemins de fer de Terre-Neuve.

Dans le même ordre d'idées, y a-t-il lieu d'inciter aux négociations avant que l'incertitude n'intensifie l'agitation ouvrière et empêche la conclusion d'un accord fédéral-provincial sur l'abandon graduel des chemins de fer?

Si le service ferroviaire est maintenu, y a-t-il lieu d'indemniser le CN pour ses pertes?

Si le service ferroviaire est maintenu, y a-t-il lieu de continuer à subventionner les services concurrents de transport maritime que fournit la Société de transport maritime ACE, Inc.?

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, le Programme a permis d'éprouver la viabilité réelle du service ferroviaire à Terre-Neuve et a bel et bien été mis en oeuvre dans les conditions les plus propices.

Le Groupe d'étude croit qu'outre toute obligation statutaire, rien, dans l'intérêt du public ni de l'économie, ne plaide en faveur du maintien du service, car des services de transport maritime et routier de remplacement sont disponibles ou possibles.

La principale opposition à l'abandon découle des répercussions sur la main-d'oeuvre et de préoccupations liées au milieu concurrentiel.

Conformément à la politique nationale sur les transports, le CN ne devrait pas être tenu d'assumer un service public imposé.

Si le service ferroviaire est maintenu et que le CN est indemnisé du déficit, les pertes grimperont sans doute en flèche.

Si le service ferroviaire est maintenu sans indemnisation au CN, le service se détériorera, et les réductions de la main-d'oeuvre sans plan d'indemnisation adéquat soulèveront l'opposition des syndicats et du gouvernement provincial. De plus, les pertes feront grossir le déficit du CN, ce qui ne fera qu'accentuer la nécessité de restructurer le capital du CN.

Le Groupe d'étude croit que, si le service ferroviaire était maintenu, une majoration des taux devrait être autorisée, et la subvention à la Société de transport maritime ACE, Inc. devrait cesser.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Avant la fin de 1985, conclure une entente de principe avec le gouvernement de Terre-Neuve sur l'abandon graduel et ordonné des chemins de fer de Terre-Neuve.

2. Prévoir dans l'accord les négociations avec les syndicats pour que les employés touchés soient traités équitablement.

3. Garantir que l'abandon des chemins de fer de Terre-Neuve ne nuira pas aux taux marchandises ni au niveau de service.

4. Mettre fin à la subvention à la Société de transport maritime ACE, Inc. le 31 décembre 1985.

APERÇU

DÉPENSES DE TRANSPORT POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

De longue date, le gouvernement fédéral a eu pour pratique de stimuler le développement économique en investissant dans l'amélioration des services de transport afin d'en réduire les coûts et d'accroître l'accessibilité aux marchés. Pour ce faire, il a mis de l'avant tout un éventail de programmes : construction de routes d'accès aux lieux d'exploitation des ressources, subvention des tarifs marchandises et établissement de lignes de chemin de fer, de ports et d'aéroports pour favoriser le développement économique.

Les programmes examinés par le Groupe d'étude en rapport avec le développement économique sont à la frontière de la compétence du gouvernement fédéral. Ils se divisent en deux catégories : les routes et les transports urbains. Les programmes des routes fournissent une aide financière aux provinces maritimes, sur une base de partage des coûts.

Les programmes de transports urbains procurent une aide financière aux services ferroviaires de banlieue de la région de Montréal, ainsi qu'une aide financière limitée, d'environ 2 $ par personne par année, pour le déplacement des lignes ferroviaires et les passages à niveau, et pour d'autres améliorations des services de transports urbains arrêtées par les gouvernements provinciaux (35 millions de dollars en 1984-1985). À l'exception d'environ cinq millions de dollars qui sont consentis en vertu de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemins de fer et de certains fonds déjà engagés qui ont été reportés, les programmes d'aide aux transports urbains ont maintenant pris fin.

Les programmes examinés ont pour objectif principal de favoriser la croissance économique. Cependant, bon nombre fournissent tout simplement une aide financière aux gouvernements provinciaux et, dans certains cas, aux administrations municipales. De plus, ils semblent avoir peu d'incidence sur le développement économique. Les programmes des routes, par exemple, sont essentiellement des crédits spéciaux découlant de négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le cadre d'ententes auxiliaires de développement économique et régional (EDER).

Dans le cas des programmes de transports urbains, l'aide limitée fournie par le gouvernement fédéral pour l'amélioration des services de transports urbains a, dans l'ensemble, eu plus de bienfaits sur le plan social qu'économique. Souvent, les fonds reçus de l'État ont servi à des dépenses qui, autrement, auraient été assumées par les gouvernements provinciaux. De plus, dans les deux cas, il semble que les priorités soient fixées plutôt en fonction des préférences du gouvernement fédéral que des priorités des provinces.

Deux grandes approches ont été adoptées dans l'examen de ces programmes. Premièrement, pour ce qui est des programmes des routes, le Groupe d'étude pense qu'il serait préférable de négocier ce genre d'aide dans le cadre des sommes globales consenties en vertu d'EDER bien précises. Ces négociations devraient tenir compte des priorités provinciales et donner au gouvernement fédéral plus de latitude pour négocier des échanges à l'égard d'autres programmes (de transport ou non) dont le gouvernement fédéral voudrait se retirer.

Deuxièmement, comme le rôle du gouvernement fédéral dans les transports urbains est imprécis, et que ceux-ci sont clairement du ressort des provinces et des administrations locales, le Groupe d'étude suggère que le gouvernement fédéral s'abstienne totalement d'investir dans ce domaine. De même, en ce qui concerne les déplacements de lignes ferroviaires et les passages à niveau, le gouvernement fédéral pourrait servir de médiateur entre les compagnies de chemin de fer et les gouvernements provinciaux ou municipaux, mais aucune raison impérieuse ne justifie sa participation financière à ces projets, puisque ceux-ci visent avant tout le développement urbain ou l'amélioration de la circulation routière.

DÉPENSES DE TRANSPORT POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (ROUTES)

DESCRIPTION

Programme de renforcement et d'amélioration des routes des provinces de l'Atlantique (RARPA) : Améliorer les routes du réseau principal, afin d'uniformiser les limites de tonnage et le gabarit des camions.

Ententes fédérales-provinciales sur les routes (EFPR) : Financement conjoint de projets d'amélioration des routes, pour stimuler le développement économique du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve.

Ententes auxiliaires sur le développement des transports (EADT) : Financement conjoint de projets d'amélioration des transports, pour stimuler le développement économique du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard.

DOCUMENTS HABILITANTS

Affectations spéciales, par le Cabinet, de crédits de l'enveloppe des ententes de développement économique et régional (EDER).

Programme de projets spéciaux de relance.

OBJECTIF

Mettre à profit les améliorations des transports pour stimuler le développement économique et uniformiser les normes de construction routière, afin de faciliter la circulation interprovinciale des camions.

BÉNÉFICIAIRES

Ces programmes profitent directement aux usagers des routes et procurent des avantages économiques indirects.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)			
	RARPA	**EFPR**	**EADT**	**Total**
Immobilisations	-	-	-	-
F & E	173	133	50	356
Transfert	32,060	30,900	8,550	70,510
TOTAL	32,233	30,033	8,600	70,866
Recettes	-	-	-	-
Coût net	32,233	30,033	8,600	70,866
A.-P.	1.5	1.5	-	3

Nota : Les trois programmes ont un but semblable, mais présentent des différences appréciables dans leur mode de financement.

Le partage des coûts entre le gouvernement fédéral (75 %) et Terre-Neuve (25 %) convenu dans les accords spéciaux sur les routes, se poursuivra jusqu'en 1985. Une somme de 112 millions de dollars sera consentie au cours des six prochaines années en vertu d'une nouvelle entente auxiliaire sur les transports faisant partie d'une EDER.

Selon une entente auxiliaire sur les transports signée avec le Québec dans le cadre d'une EDER, un montant de 85 millions de dollars a été autorisé pour des projets routiers au cours des cinq prochaines années.

D'autres projets de routes sont prévus dans des ententes auxiliaires sur les transports qui s'inscrivent dans des EDER passées avec le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard jusqu'à 1989. Les coûts seront partagés entre le gouvernement fédéral et le Nouveau-Brunswick dans la proportion de 70 % contre 30 %, et entre le gouvernement fédéral et l'Île-du-Prince-Édouard, à parts égales.

OBSERVATIONS

Sauf exception (voir Routes du Nord - Établissement d'infrastructures et les programmes de transports de surface de TPC), le gouvernement fédéral n'a aucune obligation formelle en ce qui concerne les routes.

À l'origine, ces programmes se voulaient un prolongement des programmes de construction de la route transcanadienne et de routes d'accès pour l'exploitation des ressources naturelles. On les considère maintenant comme des stimulants pour le développement économique régional.

Les coûts sont partagés entre Transports Canada et les provinces, mais la planification, la conception et la construction sont laissées aux soins des ministères provinciaux des transports.

Les programmes ont manifestement un caractère régional plutôt que national.

Ils servent parfois à négocier des échanges liés à d'autres programmes dont le gouvernement fédéral souhaite se retirer.

En ce qui concerne les EDER, Transports Canada commence actuellement à participer au programme une fois que les crédits de base ont été affectés aux projets de transports.

QUESTIONS CLÉS

Dans quelle mesure ces programmes stimulent-ils véritablement le développement économique à plus long terme?

Ces programmes devraient-ils être directement intégrés dans les EDER sans que TC ait à intervenir?

Comment réduire au minimum les dépenses liées à des projets inutiles qui ont été retenus pour d'autres raisons?

L'aide financière consentie en vertu de ces programmes est-elle équitablement répartie entre les provinces?

ANALYSE

L'aide financière consentie à certaines provinces à l'égard des routes dépend des ententes conclues entre les ministères compétents. Il est donc difficile d'évaluer la question du point de vue économique.

À mesure que le réseau routier principal grandit, les avantages de nombreux projets d'amélioration des routes pour le développement économique, abstraction faite des emplois temporaires qu'ils créent, deviennent moins évidents.

De l'avis du Groupe d'étude, Transports Canada contrôle et administre efficacement ces programmes avec un minimum de ressources. De fait, il donne une vue d'ensemble permettant d'analyser les échanges possibles avec d'autres programmes de transports.

Par contre, lui confier tous les programmes routiers réduirait les perspectives d'échanges dans les secteurs autres que les transports.

La participation de Transports Canada aux négociations relatives aux ententes auxiliaires sur les transports faisant partie d'EDER vient trop tard pour changer les priorités.

Le rapport de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les diverses provinces, ainsi que le choix des provinces auxquelles est consentie une aide financière, ne semblent pas fondés sur des critères rationnels et uniformes. Qui plus est, la répartition générale des fonds paraît basée sur les dépenses passées plutôt que sur une analyse des besoins antagoniques.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Incorporer toute l'aide financière consentie par le gouvernement fédéral au chapitre des routes dans des ententes auxiliaires faisant partie d'ententes de développement économique et régional (EDER) qui tiennent compte des priorités établies par les provinces quant à l'utilisation générale des fonds accordés.

2. Faire participer très tôt Transports Canada à toutes les négociations d'ententes fédérales-provinciales de développement économique et régionale (EDER), afin de déterminer de façon plus globale les échanges possibles avec des programmes de transports ou d'autres programmes, ou les deux.

3. Entreprendre dans toutes les provinces une évaluation des besoins en transports (urbains et autres) qui cadrent avec les objectifs du programme d'ententes de développement économique et régional (EDER), en vue d'établir, en consultation avec les provinces, les

priorités en matière d'aide aux transports pour le développement économique.

4. Formuler clairement un ensemble de critères uniformes et judicieux qui servirait à attribuer aux provinces les fonds prévus dans les ententes de développement économique et régional (EDER).

DÉPENSES DE TRANSPORT POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (TRANSPORTS URBAINS)

DESCRIPTION

Déplacement de lignes et croisements de chemins de fer (DLCCF) : Aider les provinces ou les municipalités à financer le déplacement de voies ferrées en milieu urbain et à supprimer les passages à niveau.

Aide financière aux transports urbains (AFTU) : Aider les provinces à financer les améliorations des transports urbains et à éliminer les passages à niveau, surtout en milieu urbain.

Services ferroviaires de banlieue (SFB) : Aider à financer la modernisation des services ferroviaires de banlieue dans la région de Montréal.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemins de fer, Loi sur l'administration financière et Conseil du Trésor du Canada, Accord de 1981 entre le Canada et le Québec.

OBJECTIF

Fournir une aide financière limitée aux municipalités pour l'amélioration des transports urbains, et aux provinces pour l'élimination des passages à niveau.

BÉNÉFICIAIRES

Les usagers des transports en commun; les usagers des routes et des chemins de fer et les municipalités.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)			
	DLCCF	**AFTU**	**SFB**	**Total**
Immobilisations	-	-	-	-
F & E	67	189	-	-
Transfert	16,410	6,356	12,000	34,766
TOTAL	16,477	6,545	12,000	35,022
Recettes	-	-	-	-
Coût net	16,477	6,545	12,000	35,022
A.-P.	1	2	-	3

Nota : Ces chiffres ne comprennent pas le coût d'installation de signaux, de barrières, etc., aux passages à niveau (voir Sécurité ferroviaire).

L'aide financière aux transports urbains, qui comprend des fonds prévus par la Loi sur le déplacement de lignes et les croisements de chemins de fer à raison de deux dollars par personne sur une période de six ans, a pris fin en 1984. Une partie des fonds non dépensés ont été reportés.

Environ cinq millions de dollars des fonds prévus par cette loi pour le programme d'aide aux transports urbains seront disponibles en 1985-1986. (Une partie des fonds prévus par la Loi servent à éliminer des passages à niveau à l'extérieur des zones urbaines.)

Au total, le gouvernement fédéral a engagé 70 millions de dollars pour les services ferroviaires de banlieue. En outre, le CN fournit dix millions de dollars pour l'amélioration de la ligne de Deux Montagnes. Le programme devait prendre fin en 1984, mais il a été prolongé jusqu'en 1986. À ce jour, 33 millions de dollars ont été dépensés, et le Québec a demandé que la période de financement soit prorogée jusqu'en 1989 pour ce qui est du reste des fonds.

OBSERVATIONS

Le gouvernement fédéral n'a aucune responsabilité en matière de transports urbains. La Loi nationale sur les transports stipule expressément que les subventions aux chemins de fer ne sont pas destinées aux services ferroviaires de banlieue.

Le déficit du CN à l'égard des trains de banlieue est passé de 1.2 million de dollars dans les années 1960, à environ 15 millions dans les années 1970. L'apport de dix millions de dollars du CN à la modernisation a été perçu comme un "rachat".

L'aide financière accordée pour les trains de banlieue dans la région de Montréal est liée à la négociation d'accords d'exploitation entre la province et les compagnies de chemin de fer. Comme ces négociations n'ont pas abouti dans les délais prévus, la province a demandé une prolongation de la période de financement.

Les compagnies de chemin de fer ont émis de sérieuses réserves sur la législation proposée pour les services ferroviaires voyageurs et son applicabilité aux services de trains de banlieue.

Dans la plupart des projets d'élimination des passages à niveau, les compagnies de chemin de fer n'assument qu'une petite partie des coûts.

Les fonds actuellement consentis en vertu de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemins de fer (environ cinq millions de dollars) ne suffisent à financer qu'un ou deux projets par année.

Les passages à niveau que l'on envisage d'éliminer en priorité pour des raisons de circulation se trouvent en Ontario et au Québec.

Les sommes consenties annuellement en vertu du programme d'aide financière aux transports urbains sont négligeables comparativement à celles que dépensent les gouvernements provinciaux et municipaux à ce chapitre. Dans certaines localités, les fonds ont servi à des projets ayant un rapport douteux avec les fins auxquelles ils sont destinés, par exemple à la construction de trottoirs.

QUESTION CLÉ

Le gouvernement fédéral devrait-il aider à financer les transports urbains et l'élimination des passages à niveau?

ANALYSE

La part des fonds que le gouvernement fédéral consacre aux transports urbains est si minime qu'elle n'a pas une incidence notable sur les améliorations dans ce secteur.

Souvent, les sommes consenties en vertu du programme d'aide financière aux transports urbains ont servi à des projets qui auraient dû être financés par la province ou la municipalité. Sauf dans quelques localités des Maritimes, elles ont peu contribué à l'amélioration des transports urbains.

Quant aux services de trains de banlieue, ils doivent faire l'objet de négociations entre les compagnies de chemin de fer et les autorités provinciales ou municipales responsables des services de transport en commun.

La prolongation de l'entente entre le Canada et le Québec concernant les services ferroviaires de banlieue (sans nouvelle mise de fonds) ne devrait donner lieu à une utilisation plus rentable des ressources que si les fonds étaient investis prématurément avant que n'aient été fixées les priorités finales.

Vu la priorité accordée à certaines régions du pays pour ce qui est de l'élimination des passages à niveau, le déplacement de lignes et croisements de chemins de fer offre des avantages plus régionaux que nationaux.

L'aide financière aux provinces pour l'amélioration des transports urbains peut être accordée plus efficacement au moyen d'EDER qui tiennent compte des priorités et des besoins propres de chaque région en matière de transports urbains et autres.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Ne pas demander l'autorisation de rétablir le programme d'aide financière aux transports urbains.

2. Donner suite à la requête du Québec et prolonger la période de financement du service ferroviaire de banlieue de la région de Montréal.

3. Déposer un projet de loi visant à modifier la Loi sur le déplacement de lignes et les croisements de chemins de fer, de façon à mettre fin à tout financement du gouvernement fédéral à cet égard et à limiter le rôle de ce dernier à celui d'arbitre. La Loi nationale sur les transports devrait également être modifiée afin de refléter ce rôle d'arbitre.

APERÇU

AIDE AU TRANSPORT MARITIME

Le présent aperçu traite des programmes suivant lesquels le gouvernement fédéral verse des subventions à l'exploitation des services de traversiers de la côte est (181.5 millions de dollars en 1984-1985 - pour plus de détails, voir l'annexe A de la présente section), ainsi que des subventions sans condition aux provinces de la Colombie-Britannique, du Québec et de Terre-Neuve à l'appui d'autres services de traversiers (19.5 millions de dollars en 1984-1985). Le programme comprend également la construction de pistes d'atterrissage le long de la côte du Labrador (12.9 millions de dollars en 1985-1986), l'intention du gouvernement fédéral étant de réaliser par ce programme une économie globale par l'élimination des subventions versées aux navires à passagers du service de cabotage du Labrador.

Les subventions aux services de transport maritime sont très coûteuses, tant en chiffres absolus qu'en coût unitaire (passagers ou marchandises). En effet, les paiements à l'égard de services où le trafic est relativement dispersé (la côte du Labrador) et de services qui ne connaissent qu'une crête saisonnière de trafic (Cap Tourmentin-Borden (I.-P.-É.) sont considérables.

Le Groupe d'étude estime que deux facteurs, en particulier, ont contribué à rendre les dépenses supérieures à ce qu'elles devraient être, à savoir : l'absence de contrôle des coûts et le faible taux de recouvrement de ces coûts.

Les coûts élevés sont, entre autres, le reflet d'un manque de volonté politique de maintenir les niveaux des services subventionnés au minimum nécessaire. La fréquence des services, leur saisonnalité, les dimensions des navires, etc., sont autant d'éléments à évaluer d'un oeil critique. Au nombre des principaux facteurs en cause, notons le statut particulier de CN Marine, principal entrepreneur assurant des services sur la côte est, qui n'incite guère cette société à rentabiliser ses opérations. S'y ajoutent aussi le fait que la concurrence entre cette société et les exploitants privés n'a pas été encouragée, ainsi que les divers règlements touchant les niveaux d'armement en hommes et les autres exigences d'exploitation, une question de premier plan pour une société telle CN Marine. Somme toute, la justification des coûts rapportés, provoque beaucoup

d'incrédulité, comme c'est le cas des services ferroviaires voyageurs.

En ce qui a trait aux subventions sans condition versées à des provinces pour d'autres services de traversiers, soit environ 20 millions de dollars, les accords pertinents n'habilitent pas le gouvernement fédéral à influer sur les niveaux de service. Ce dernier n'a donc ni le moyen ni le souci de modifier les coûts.

À ces contraintes de coûts s'ajoute le très faible taux de recouvrement des coûts des services subventionnés. Le taux global de recouvrement pour les services de la côte serait de seulement 20 %. Lorsqu'on demande au public de payer une fraction seulement des coûts, il réclame évidemment de meilleurs services, ce qui complique d'autant plus la question.

En résumé, le public a été habitué à recevoir certains services à très bas prix, qu'importe qu'ils soient inéconomiques et coûteux.

Le Groupe d'étude juge essentiel de s'attaquer simultanément au contrôle des coûts et à leur recouvrement. Il propose certaines mesures à cette fin : une campagne d'information pour sensibiliser le public et les représentants élus à la question du coût de ces services; des discussions fédérales-provinciales en vue de mettre fin à certaines des subventions versées par le gouvernement fédéral et de rationaliser les autres ; l'établissement d'objectifs de recouvrement des coûts propres à chaque service et leur réalisation par la majoration des tarifs et la diminution des coûts; etc. Certaines de ces mesures peuvent paraître difficiles à prendre mais, sans elles, le Groupe d'étude est d'avis qu'il y aura une escalade des dépenses d'un programme déjà trop coûteux.

Ce défi appelle entre autres une rationalisation de la politique fédérale en la matière. Quoique sommairement bien définie en cinq catégories d'admissibilité aux subventions, cette politique est trop permissive et inclut certains types de services malgré leurs motifs discutables.

L'aide présentement consentie aux services de traversiers soulève également des questions fondamentales d'équité et de cohérence. En effet, pourquoi le mode maritime devrait-il bénéficier d'un soutien de ce genre?

Le mode aérien ne reçoit généralement aucune subvention à l'exploitation. Quant aux services ferroviaires voyageurs, le Groupe d'étude a conclu, ailleurs dans son rapport, que les subventions accordées à ce mode devraient être éliminées progressivement ou réduites considérablement. Est-il justifié que le secteur des transports, dont la raison d'être est d'offrir un réseau efficace et adéquat, subventionne le tourisme au point que le taux de recouvrement des coûts du service Cap Tourmentin-Borden n'est que de 18 %, ce qui revient à dire que le tarif-passager est de seulement 1.90 $, et que le tarif-voiture, avec deux passagers, de 9.30 $ à peine? Il est intéressant de noter, à titre de comparaison, que le tarif des autobus express à Ottawa s'établit présentement à 1.45 $. Pourquoi les gouvernements provinciaux ne contribuent-ils pas d'office aux subventions accordées au transport maritime?

La question des services de transport de passagers le long de la côte du Labrador constitue un cas à part. Le programme fédéral de construction de pistes d'atterrissage dans treize collectivités (population totale de 4,900 habitants), jumelé à une subvention provinciale à l'exploitation d'une ligne aérienne locale, a été mis en oeuvre afin de réduire les dépenses globales du gouvernement fédéral par l'abolition de la subvention plus coûteuse des services de traversiers pour passagers. À ce jour, toutefois, Transports Canada n'a pas donné suite à la deuxième étape, tandis que le gouvernement fédéral a ajouté à l'incohérence de la situation en lançant un appel d'offres pour un nouveau navire à passagers qui desservira les collectivités du Labrador. Le Groupe d'étude croit que le programme, à l'origine, était fondé, et qu'il est donc essentiel de mettre fin le plus tôt possible à la subvention des services de traversiers pour passagers au Labrador.

Compte tenu de certaines réalités, il semble toutefois que le gouvernement fédéral devra continuer à engager des dépenses importantes, du moins pendant un certain temps. Cependant, le Groupe d'étude juge impératif de prendre à l'égard des subventions à l'exploitation des services de traversiers des mesures analogues à la rationalisation des subventions au transport ferroviaire voyageurs amorcée par le gouvernement fédéral. Les propositions formulées dans les profils ci-après constituent, de l'avis du Groupe, une étape concrète et raisonnable en ce sens. Ces mesures permettraient de réaliser des économies annuelles d'au moins 80 millions de dollars, et d'offrir un réseau de transport mieux adapté aux besoins du public.

AIDE AU TRANSPORT MARITIME

DESCRIPTION

Services de traversiers : Subventions accordées aux services de traversiers pour passagers et marchandises entre divers points de la côte est.

Subventions aux provinces pour les services de traversiers : Subventions versées à la Colombie-Britannique, au Québec et à Terre-Neuve pour certains services de traversiers

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi constitutionnelle, décrets et accords entre le gouvernement fédéral et les provinces.

OBJECTIF

Participer aux coûts des services de traversiers qui, autrement, ne seraient pas offerts sinon à des taux considérablement supérieurs. Aux termes d'une politique adoptée par le Cabinet en 1976, ces services découlent de cinq objectifs :

1. fournir les services prescrits dans la Constitution (relier l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve au continent);

2. fournir des services en remplacement de ceux que stipule la Constitution;

3. fournir les services de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador (parfois qualifiés de "quasi constitutionnels");

4. favoriser des possibilités particulières de développement;

5. atténuer l'isolement.

BÉNÉFICIAIRES

Les voyageurs, les expéditeurs, les résidants et l'industrie touristique dans certaines parties des provinces de l'Atlantique, du Québec et de la Colombie-Britannique bénéficient de services de traversiers à prix modique.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)		
	Traversiers	**Subventions**	**TOTAL**
Immobilisations	-	-	-
F & E	2,163	-	2,163
Transferts	181,513[1]	19,498[2]	201,011
TOTAL	183 676	19,498	203,174
Recettes	-	-	-
Coût net	183,676	19,498	203,174
A.-P.	26	-	26

Nota :

1. Des paiements de transfert de 168,176,000 $ à CN Marine et de 13,337,000 $ à des exploitants du secteur privé, soit 181,513,000 $ au total sont versés à l'appui des services de traversiers de la côte est.

2. Des paiements de transfert d'environ 14 millions de dollars à la Colombie-Britannique, 2.9 millions de dollars au Québec et de 2.5 millions de dollars à Terre-Neuve, soit 19,498,000 $ au total sont versés à l'appui des services de traversiers administrés par ces provinces. Ces subventions sont indexées selon l'indice local des prix à la consommation.

3. En 1985-1986, le coût total net se chiffrait à 166.1 millions de dollars. Cette baisse est le fruit de l'exercice de réduction des dépenses de l'automne dernier et comprend la suppression des dividences de près de 20 millions de dollars que CN Marine versait à CN, sans oublier un certain nombre de réductions de service et d'augmentations des recettes destinées à économiser 18 millions de dollars.

OBSERVATIONS

Accords fédéraux-provinciaux

Aux termes des accords passés avec les provinces de la Colombie-Britannique, du Québec et de Terre-Neuve, le gouvernement fédéral ne peut pas influer sur les niveaux de service, les coûts, la proportion de recouvrement des coûts, etc.

Les accords passés avec le Québec et Terre-Neuve portaient, à l'origine, sur une période de cinq ans prenant fin en 1983-1984, mais ils ont été, à deux reprises, prolongés d'une année. Ces accords doivent se terminer à la fin de 1985-1986. L'accord conclu avec la Colombie-Britannique ne prévoit aucune échéance et paraît donc permanent; seule l'indexation est sujette à réexamen tous les cinq ans, le prochain devant avoir lieu en 1986-1987.

On a tenté à plusieurs reprises de mettre fin aux subventions accordées aux provinces. Le Cabinet en 1983, le Ministère en 1984, et, plus récemment, le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises ont tous proposé ne pas renouveler les accords avec le Québec et Terre-Neuve (un rachat négocié a été proposée par certains, bien qu'il n'existe aucune obligation à cet égard). Le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises a également suggéré que le gouvernement fédéral tente de mettre fin à l'accord passé avec la Colombie-Britannique qui, contrairement aux deux autres, ne prévoit aucune échéance, en proposant un rachat de cessation de même que des compensations.

Les provinces de Québec et de Terre-Neuve ont, semble-t-il, indiqué qu'elles n'étaient pas intéressées à un rachat, en soutenant que les accords laissent entendre que l'aide financière prévue est permanente. De fait, ces provinces ont plutôt demandé une augmentation de la subvention. La Colombie-Britannique a nettement indiqué sa préférence pour le maintien des subventions plutôt qu'un rachat. Elle estime que ses services de traversiers ne sont pas suffisamment subventionnés, comparativement à ceux de la côte est. Le Ministère poursuit les pourparlers avec le Québec et Terre-Neuve sur l'avenir des accords qui doivent expirer à la fin de 1985-1986.

Services de la côte est

Quant aux services contractuels de traversiers de la côte est (voir annexe A), le taux de recouvrement des coûts de CN Marine (principal entrepreneur) est inférieur à 20 %, compte tenu d'un taux d'environ 7 % applicable aux services de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador. Les services de CN Marine reliant la Nouvelle-Écosse au Nouveau-Brunswick et

au Maine présentent un dossier exceptionnel, le recouvrement des coûts variant de 40 à 50 %. Aucun autre des services assurés par CN Marine ne recouvre plus de 26 % de ses coûts. Des quatre services assurés par un entrepreneur privé, trois recouvrent entre 32 % et 49 % de leurs frais d'exploitation tandis que l'autre n'en recouvre que 4 % (Placentia Bay).

Une vérification approfondie des activités de CN Marine laisse entrevoir deux choses :

a. la société ne trouve guère d'encouragement à réduire ses coûts et, par conséquent, y consacre peu d'efforts, et

b. la société a peu d'autonomie, voire aucune, quant aux routes desservies, à l'équipement utilisé, au niveau d'emploi, aux niveaux de service ou aux droits de passage.

La province de Terre-Neuve s'est dite particulièrement préoccupée de ce qu'aucune analyse des coûts n'ait pu être obtenue de CN Marine.

Le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises a examiné le programme sur CN Marine et a proposé que Transports Canada continue ses efforts de rationalisation et de contrôle des coûts. Le Groupe conclut également, pour l'ensemble des services de traversiers, que les services non rentables, notamment les traversiers pour chemin de fer, devraient être éliminés, et que les niveaux de service actuels devraient être réduits lorsqu'ils ne sont pas rentables.

Services assurés aux termes de la Constitution

Les subventions versées pour les deux services assurés aux termes de la Constitution s'établissaient approximativement comme suit en 1984: a. Borden (Île-du-Prince-Édouard) - Cap Tourmentin (Nouveau-Brunswick) : 33 millions de dollars (dont trois milllions pour le rail) : b. North Sydney - Port-aux-Basques : 67 millions de dollars (dont 21 millions pour le rail). Selon CN Marine, même les services à bord (par exemple les services de restauration) ne font pas leurs frais.

En 1983, la Commmission canadienne des transports a indiqué dans une décision que le service de CN Rail desservant Terre-Neuve par traversiers entre North Sydney et Port-aux-Basques était assuré à des taux de transport des marchandises inférieurs aux coûts variables. Le gouvernement fédéral a par la suite rétabli les subventions à l'exploitation à l'égard d'un service maritime privé concurrentiel (subvention estimée à 3.5 millions de dollars en 1984-1985) en attendant que la question soit réglée. Ainsi, deux services concurrentiels de transport des marchandises depuis le continent sont subventionnés, ce qui n'est pas efficace, tandis qu'un troisième, exploité depuis Halifax, n'est pas subventionné, ce qui est injuste. (Voir aussi le programme d'essai et évaluation des chemins de fer de Terre-Neuve.)

Soulignons, dans le cas du service de l'Île-du-Prince-Édouard, que le gouvernement fédéral aurait soutenu qu'il n'était pas obligé de subventionner les coûts d'exploitation des services autres que ferroviaires, et qu'il était uniquement tenu d'assurer un service. Le taux de transport d'un adulte est de 1.90 $ et celui d'une voiture transportant deux passagers, de 9.30 $.

Deux propositions ont été avancées en vue de construire des ouvrages fixes de traversée entre Borden et Cap Tourmentin, en l'ocurrence un tunnel ferroviaire évalué à entre 400 à 500 millions de dollars et une chaussée surélevée.

Services autres que ceux assurés aux termes de la Constitution

Les services autres que ceux assurés aux termes de la Constitution sont des services exclusivement estivaux reliant Wood Islands, sur l'Île-du-Prince-Édouard, et Caribou, en Nouvelle-Écosse, de même que North Sydney et Argentia. Lorsque le service reliant Borden et Cap Tourmentin a été interrompu par une grève en 1973, les tribunaux ont rejeté l'argument du gouvernement fédéral selon lequel le service exclusivement estival constituait une solution de rechange acceptable du point de vue de la Constitution. La justification des subventions accordées à ce service, à savoir qu'il est nécessaire comme service

d'appoint afin de respecter des obligations constitutionnelles, semble donc très discutable. Il semble en outre que l'autre service desservant Terre-Neuve devrait être considéré de la même façon, bien que le Ministère ait déjà tenté, en vain, de mettre fin à la subvention du service reliant North Sydney et Argentia.

Services de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador

Les services assurés le long de la côte du Labrador et de la côte sud de Terre-Neuve ont exigé, en 1984, des subventions d'environ 25 et 10 millions de dollars, respectivement. D'après les conditions d'Union de 1949, il convenait que le gouvernement fédéral assume la responsabilité de ces services côtiers, mais il n'est pas clair que cette responsabilité était assortie de l'obligation de le faire à perpétuité. Ces services sont parfois qualifiés de "quasi constitutionnels".

Transports Canada a pu réaliser de modestes économies sur ces routes en réduisant les services. En outre, des discussions ont à l'occasion été tenues avec les autorités terre-neuviennes quant à la possibilité que la province endosse la responsabilité des services assurés sur la côte sud. Comme on peut le lire dans le profil du programme des pistes d'atterrissage sur la côte du Labrador, l'Administration des transports de surface croit qu'un navire à passagers est nécessaire en permanence, car le service maritime de transport de passagers est devenu, au fil des ans, une composante sociale de cette région. L'Administration des transports de surface propose également de nouveaux navires de charge pouvant transporter chacun douze passagers pour la côte du Labrador, principalement pour cette même raison.

Atténuation de l'isolement

Le Nouveau-Brunswick verse présentement 92 % de la subvention totale du service assuré entre Black's Harbour et Grand Manan. L'engagement fédéral visant le versement, sur 20 ans, d'une contribution fixe de 259,000 $ pour ce service prendra fin cet automne.

Possibilités particulières de développement

La Nouvelle-Écosse a convenu de payer une partie des coûts du service hivernal entre Yarmouth et Bar Harbour, tandis que le Ministère a tenté en vain de restreindre ce service à la période estivale.

Majorations tarifaires

Transports Canada a majoré, le 1er avril 1985, les taux des services de la côte est, afin d'accroître les recettes de 15 %. Le Ministère espère poursuivre ses efforts en ce sens. Entre 1980 et 1985, des augmentations des recettes totalisant 82 % (taux composé) ont été apportées. À titre de comparaison, l'indice national des prix à la consommation, a augmenté de 43 % pour la même période.

QUESTIONS CLÉS

Le gouvernement fédéral est-il, de fait, obligé de subventionner les services constitutionnels reliant l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve au continent?

Les services de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador sont-ils nécessaires aux termes de la Constitution?

Est-il juste que des services de traversiers reçoivent des subventions directes à l'exploitation, alors que les services de transport aérien, de façon générale, n'en reçoivent pas, d'autant que le Groupe d'étude en est arrivé à la conclusion, ailleurs dans le présent document, que les subventions à l'exploitation versées au service ferroviaire voyageurs devraient être éliminées progressivement ou considérablement réduites?

Si les services de cabotage sont maintenus, les coûts d'exploitation devraient-ils être partagés avec les provinces?

Des objectifs de recouvrement des coûts devraient-ils être établis pour chaque service, comme le gouvernement fédéral l'a fait dans le cas de VIA?

Afin de réduire les coûts, le gouvernement fédéral devrait-il offrir au secteur privé des services subventionnés, et ainsi permettre aux transporteurs privés de concurrencer CN Marine?

Compte tenu du fait que les tribunaux ont indiqué que les services autres que constitutionnels n'étaient pas acceptables en remplacement de ces derniers, pourquoi ces autres services devraient-ils continuer d'être subventionnés?

Peut-on démontrer que les subventions versées pour favoriser de possibilités particulières de développement (deux services de la Nouvelle-Écosse) ont, dans les faits, créé des possibilités qui, autrement, ne se seraient pas présentées?

Compte tenu des motifs justifiant la participation du gouvernement fédéral à la construction de pistes d'atterrissage sur la côte du Labrador, devrait-on mettre un terme aux subventions destinées à tous les navires à passagers desservant cette région?

ANALYSE

Selon la façon de faire actuelle, les subventions sont considérables et continueront d'augmenter. Les faibles droits imposés aux usagers ont fait croître les attentes du public, d'autant plus que le public ne connaît pas ce qu'il en coûte véritablement pour fournir le service.

De façon générale, le Groupe d'étude croit que les niveaux de service devraient être rajustés pour faire baisser les coûts, lesquels devraient être contrôlés avec plus de rigueur. Les usagers devraient en payer une plus grande partie, et les provinces devraient partager le fardeau des autres subventions.

Il y a lieu de préciser les obligations constitutionnelles du gouvernement fédéral vis-à-vis de l'importance des subventions accordées aux services constitutionnels et de la prestation des services de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador. Ce faisant, il sera possible de déterminer la marge de manoeuvre du gouvernement fédéral quant à la réduction des coûts et à l'augmentation des recettes.

Aucune politique ne justifie le maintien de services autres que constitutionnels ou de services qui concourent à des possibilités de développement particulières.

Une politique plus cohérente en matière de subventions aux autres modes de transport semble souhaitable, afin de réduire au minimum les distorsions intermodales.

Eu égard aux justifications visant le programme des pistes d'atterrissage sur la côte du Labrador, il serait bon de mettre fin aux subventions accordées aux services de navires à passagers dans ce secteur.

Selon le Groupe d'étude, les accords de subvention liant le Québec et Terre-Neuve devraient expirer à la fin de 1985-1986 et aucune mesure de rachat ne devrait être prise, à moins que le gouvernement fédéral n'y soit légalement tenu.

Dans le cas de l'accord de subvention passé avec la Colombie-Britannique, les dispositions visant l'indexation de cette subvention devraient être étudiées à la première occasion (1986-1987). Entre temps, le Groupe estime qu'il faudrait voir si un rachat, bien que coûteux à court terme, pourrait en définitive être plus abordable à long terme pour réduire ou mettre fin à ladite subvention.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Afin d'aider les représentants élus à tenir un débat public valable sur les services de traversiers subventionnés, publier des données semestrielles sur les coûts d'exploitation, les recettes et la clientèle par secteur et par segment. En outre, CN Marine devrait rendre compte, en temps opportun, des données comptables visant spécifiquement ses coûts d'exploitation et leurs composantes.

2. Entamer des négociations avec les provinces du Québec et de Terre-Neuve, en vue de mettre fin aux subventions fédérales accordées à ces provinces et de rationaliser le reste des services subventionnés de manière à en optimiser la rentabilité.

3. Entamer des négociations avec les provinces de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve, afin de mettre de fin aux subventions versées pour les services qui remplacent des services constitutionnels.

4. Négocier le transfert, à la Nouvelle-Écosse, de la responsabilité des services assurés à des fins de développement particulières.

5. Lancer un appel d'offres pour l'exploitation prolongée de services subventionnés, selon des modalités (sur cinq ans ou dix ans, par exemple) propres à encourager des soumissions concurrentielles.

6. Compte tenu du programme des pistes d'atterissage sur la côte du Labrador, négocier la cessation des subventions destinées aux services de navires à passagers le long de cette côte.

7. Exiger que CN impose des taux rentables pour son service de transport de marchandises entre le continent et Terre-Neuve, et abolir la subvention compensatoire versée à un concurrent du secteur privé.

8. Assujettir les subventions aux services restants, c'est-à-dire les services constitutionnels, ceux de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador et ceux visant à atténuer l'isolement, aux critères ci-après.

   a. Établir des objectifs de recouvrement des coûts pour chacune des catégories de service. Ces objectifs devraient être atteints graduellement, sur cinq ans, par augmentation des taux et réduction des coûts, en vue d'en arriver à un équilibre qui serait fixé de concert avec les provinces visées. En ce qui a trait aux services constitutionnels, un recouvrement de 40 % des coûts semble raisonnable, si l'on s'en tient à l'objectif établi par le gouvernement pour les lignes régionales de VIA.

   b. Chercher activement des possibilités de réduire davantage les dépenses en rapport avec les propositions décrites ci-après.

9. Entamer des négociations avec la Colombie-Britannique afin d'explorer la possibilité de mettre fin à la subvention par le truchement d'un rachat et, à titre de mesure complémentaire, la possibilité de supprimer la clause d'indexation.

10. En priorité, demander un avis juridique quant aux obligations constitutionnelles touchant :

   a. la subvention des services constitutionnels desservant l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, et

   b. la prestation des services de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador,

   le tout à la lumière des possibilités qui s'offrent de réduire les subventions.

AIDE AU TRANSPORT MARITIME
Routes, subventions et trafic

Services	Subventions* en 1984 (milliers $)	Recouvrement des coûts** (%)	Trafic en 1983 Passagers (milliers)	tonnes (milliers)	Unités de marchandises (milliers)
1. **Services constitutionnels**					
North Sydney - Port-aux-Basques	66,379	21	284	388	41.5
Borden - Cap Tourmentin	36,004	18	1,566	295	102.5
2. **Services autres que constitutionnels**					
North Sydney - Argentia	7,500	26	33	-	0.1
Caribou - Wood Island***	6,690	32	496	-	31.3
3. **Services de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador**					
Terre-Neuve - côte du Labrador	35,735	7	52	62	0.2
4. **Atténuation de l'isolement**					
Sainte-Barbe - Blanc-Sablon***	1,200	38	31	-	1.8
Placentia Bay***	490	4	2	-	-
Black's Harbour - Grand Manan****	259	69	80	-	3.6
Souris - Îles-de-la-Madeleine***	2,328	49	43	-	4.1
5. **Possibilités de développement particulières**					
Digby - Saint John	7,601	41	242	-	22.2

Yarmouth - Bar Harbour	8,581	50	128	-	4.7
TOTAL	172,767		2,957	745	212.0

* Année civile, à moins d'indication contraire.

** Pourcentage de recouvrement des coûts; la subvention couvre le solde des fonds.

*** Exploitant privé. Ces dépenses visent l'exercice de 1984-1985. Les autres services sont exploités par CN Marine.

**** Service exploité par Coastal Transport, filiale de CN Marine. Les dépenses indiquées visent l'exercice de 1984-1985.

Nota Le présent tableau énumère les subventions accordées aux services existants aux termes du programme TC-73 et comprend donc la majorité des paiements de transfert prévus par ce programme, mais pas tous. Une subvention provisoire additionnelle 3.5 millions de dollars à l'exploitation a été versée en 1984-1985 à un service maritime de transport de marchandises à Terre-Neuve, qui fait concurrence à CN Rail. En outre, au cours du même exercice, des dépenses de 6 millions de dollars ont été engagées afin de permettre à CN d'acheter des actions de CN Marine.

TC-210 - Subventions versées aux provinces en 1984-1985

Colombie-Britannique	14,380,000 $
Québec	2,873,000 $
Terre-Neuve	2,247,000 $
TOTAL	19,500,000 $

Source - Transports Canada, Rapport sur l'évaluation des programmes d'aide au transport par eau, mai 1984.

PISTES D'ATTERRISSAGE SUR LA CÔTE DU LABRADOR

DESCRIPTION

Pistes d'atterrissage sur la côte du Labrador : Mettre en place des aéroports à certains endroits le long de la côte du Labrador, pour permettre aux localités visées d'être desservies régulièrement par avion. Le gouvernement fédéral assume la totalité des coûts directs réels de construction des installations aériennes, en plus de posséder et d'entretenir les aides à la navigation. Terre-Neuve, pour sa part, est responsable de la propriété, de l'administration, de l'exploitation et de l'entretien des installations aux pistes d'atterrissage, y compris les balises d'atterrissage.

DOCUMENT HABILITANT

Accord entre le Canada et la province de Terre-Neuve sur les pistes d'atterrissage de la côte du Labrador (juillet 1982).

OBJECTIF

Faciliter les services, à longueur d'année, de transport par avion sur roues dans certaines localités de la côte du Labrador, comme solution de rechange raisonnable au service largement subventionné de transport maritime de passagers.

BÉNÉFICIAIRES

Les améliorations apportées à l'infrastructure rendent possible un service aérien régulier dans treize localités de la côte du Labrador, l'année durant. Elles sont à l'avantage du transporteur, Labrador Airways Ltd. et des collectivités visées. La plus grande collectivité compte 935 habitants, et la plus petite, 100 habitants. La population totale de treize collectivités est estimée à 4,900 habitants.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)
Immobilisations	-
F & E	35
Transfert	12,900
TOTAL	12,935
Recettes	-
Coût net	12,935
A.-P.	1

Nota : La construction des pistes d'atterrissage est presque terminée. Le coût estimatif total des travaux est de 44 millions de dollars (coût évalué en 1981 à 50.8 millions de dollars, dont 3.8 millions de dollars pour la piste de Red Bay, emplacement qui a finalement été soustrait du programme).

On a envisagé d'inclure dans l'accord susmentionné Williams Harbour (collectivité de 100 habitants) en partie à cause du "surplus" apparent de fonds, et en partie à cause du besoin cerné dans le Plan directeur du gouvernement fédéral visant l'aviation dans le secteur du Labrador, dont le coût estimatif total est de 4.1 millions de dollars.

À compter de 1987-1988, le gouvernement fédéral sera responsable, aux termes d'un accord fédéral-provincial, d'un programme permanent d'entretien visant à maintenir les pistes d'atterrissage en état d'exploitation. Il est prévu que ce programme d'entretien coûtera environ 500,000 $ par année, mais aucune limite n'est fixée dans l'accord.

Le gouvernement de Terre-Neuve verse à un transporteur aérien privé une subvention égale à la différence entre le coût de prestation du service aérien et les recettes perçues, plus un certain montant pour les bénéfices. La subvention dépasse présentement un million de dollars par an. (La subvention annuelle antérieure visant les services par avion sur skis et par hydravion s'établissait à environ 400,000 $). En outre, il incombe à la province d'entretenir en permanence les pistes d'atterrissage.

OBSERVATIONS

Un certain nombre d'études menées à la fin des années 70 par l'Administration de l'Air ou l'Administration des transports de surface, ou pour leur compte, posaient d'investir dans des pistes d'atterrissage pour améliorer la sécurité et la fiabilité des services aériens dans toutes les collectivités d'au moins 100 habitants sur la côte du Labrador. Cette proposition se voulait une solution de rechange aux subventions continuelles des services de transport maritimes de passagers. Il avait été conclu, malgré l'importance de l'investissement nécessaire dans l'infrastructure aérienne, que le coût total serait inférieur, en raison des économies réalisées au chapitre des subventions aux services de transport maritimes de passagers. Ainsi, d'après la stratégie qui a servi de fondement à l'accord passé entre le Canada et la province de Terre-Neuve, le transport aérien devenait le principal mode de transport de passagers et, pendant la saison de navigation maritime, s'y ajouteraient de petits navires de charge côtiers pouvant transporter douze passagers chacun.

Le programme de construction des pistes d'atterrissage est presque terminé, et dix collectivités bénéficient maintenant d'un service aérien régulier. Le nombre de passagers augmente à mesure que se terminent les travaux. Toutefois, l'adoption du mode aérien par les passagers restera graduelle aussi longtemps que le coût du passage par voie maritime demeurera passablement inférieur à celui du billet d'avion. À cet égard, soulignons que les services maritimes ne recouvrent que 6 à 7 % de leurs coûts d'exploitation.

Les passagers, semble-t-il, continueront de recourir au service maritime aussi longtemps que celui-ci sera offert, parce qu'ils ne veulent pas ou ne peuvent pas payer le prix d'un billet d'avion, passablement supérieur à celui d'un passage par traversier, et que les services maritimes font partie, à leurs yeux, du mode de vie sur la côte du Labrador.

Bien que Transports Canada ait indiqué que la subvention annuelle de 25 millions de dollars versée à CN Marine pour des services de cabotage ne peut être départagée avec précision entre les services de transport de marchandises et de passagers, on estime qu'une économie annuelle de l'ordre de dix millions de dollars pourrait être

réalisée si les services de transport de passagers étaient supprimés, et que seuls les services de transport de marchandises étaient subventionnés.

En supposant que la différence entre les prix des billets se maintienne indéfiniment, les experts-conseils de CN Marine estiment qu'un navire à passagers et trois navires de charge pouvant transporter chacun douze passagers seraient nécessaires de 1986 à l'an 2000 pour acheminer tous les passagers (au nord et au sud de Goose Bay) durant la saison de navigation (soit de juin à décembre).

Par la suite, des experts-conseils de Transports Canada et de CN Marine ont recommandé l'acquisition et la mise en service d'un nouveau navire passagers d'ici à 1986. Ledit navire serait affecté un service de cabotage du Labrador de juin à décembre et sur la côte sud de Terre-Neuve en hiver. Il pourrait transporter 130 passagers et aurait 15,000 pieds cubes d'espace à cargaison frigorifié. Le Conseil du Trésor a autorisé CN Marine à prendre livraison d'un tel navire en 1986. Le navire est en construction à Port Weller, en Ontario, au coût de 21 millions de dollars, soit l'offre canadienne la moins disante (un chantier maritime norvégien a présenté une offre de 17 millions de dollars).

Labrador Airways Ltd. s'oppose à la construction d'un nouveau navire; elle avait indiqué au gouvernement fédéral qu'il n'y avait nul besoin pour CN Marine d'assurer des services de transport de passagers en concurrence avec les services aériens existants sur les côtes nord et sud du Labrador. De fait, en 1984, cette compagnie aérienne a proposé au gouvernement fédéral de subventionner la desserte de la côte du Labrador par deux DASH-7, en vue d'améliorer le service aérien offert aux collectivités visées et de restreindre encore davantage le besoin d'assurer un service maritime de passagers. L'Administration de l'Air est d'avis que la substitution d'un service aérien subventionné par le gouvernement fédéral à des services de transport maritime de passagers ne serait justifiée financièrement (soit un engagement moindre du gouvernement) que si ces services maritimes de transport de passagers disparaissaient et que certaines conditions étaient respectées, à savoir :

1. que les services maritimes de transport de passagers soient remplacés par un service aérien assuré par deux DASH-7 pendant l'été et par un avion du même type pendant l'hiver;

2. que la population visée accepte de payer les tarifs aériens qui seraient plus élevés que les tarifs maritimes actuellement pratiqués l'été et qui seraient les mêmes que les tarifs aériens actuellement en vigueur l'hiver;

3. que les taux plus élevés n'influent pas sur la demande de transport de passagers; et

4. que les coûts en capital du deuxième DASH-7 soient proportionnellement compensés par l'affectation de l'aéronef à un autre service pendant l'hiver.

L'Administration de l'Air a étudié la proposition d'offrir un service aérien à toutes les collectivités visées, six jours par semaine pendant l'été et trois jours par semaine pendant l'hiver (service hivernal actuel). Cette proposition permettrait de répondre entièrement à la demande des passagers utilisant présentement les services maritimes, et accroîtrait la capacité de transport de fret aérien du transporteur.

QUESTIONS CLÉS

Transports Canada et le gouvernement fédéral disposent-ils présentement de mécanismes suffisants pour réaliser des économies à l'égard des accords fédéraux-provinciaux qui comportent des compromis entre les modes de transport utilisés?

Quelles mesures, s'il en est, devraient être prises pour substituer aux services maritimes de transport de passagers qui sont subventionnés, des services aériens également subventionnés?

ANALYSE

Maintenant que les pistes d'atterrissage ont été construites et que Labrador Airways Ltd. a atteint un niveau de service raisonnable (cinq vols par semaine l'été et trois vols par semaine pendant l'hiver) au moyen de Twin Otters, le Groupe d'étude croit raisonnable que le gouvernement fédéral abandonne les subventions aux services de transport maritime de passagers sur la côte du Labrador. En dépit des modalités dont sont convenus le gouvernement fédéral et la province de Terre-Neuve en vue de débattre des

questions de transport de cette dernière, il semble que Transports Canada n'ait fait aucun effort en vue d'obtenir l'assentiment de la Province quant à l'élimination de ladite subvention, nonobstant la disposition pertinente prévue dans l'accord de juillet 1982. De fait, malgré le bien-fondé du programme de construction de pistes d'atterrissage au Labrador et la proposition de Labrador Airways Ltd. d'utiliser des DASH-7, le gouvernement fédéral a conclu un marché visant un nouveau navire à passagers.

En ce qui a trait au contrat passé avec CN Marine, l'entente de location du nouveau navire prévoit des options d'achat à des intervalles donnés. Compte tenu des conditions de ce contrat et du fait que Transports Canada n'a pas mis en oeuvre le plan de transport proposé, le Groupe d'étude suggère que le Ministère trouve les fonds d'immobilisations nécessaires pour permettre à CN Marine d'acheter ledit navire le plus tôt possible. Cette transaction se traduirait par une dépense d'immobilisations de 21 millions de dollars, en 1986, contrairement à des dépenses de 3 millions de dollars, annuellement, pendant 20 ans.

Nota : Le présent profil doit être lu de pair avec celui de l'aide au transport maritime.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Consulter les ministres intéressés du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador en vue d'éliminer au plus tôt la subvention accordée aux services de transport maritime de passagers sur la côte du Labrador, comme le prévoyait l'entente de 1982.

2. Exiger que CN Marine achète le nouveau navire à passagers présentement en construction au lieu de le louer, en recourant à des fonds à même le niveau de référence du Ministère.

3. Examiner les besoins en services de transport de passagers de CN Marine et rendre compte au ministre des autres possibilités d'utilisation du nouveau navire, de sorte que le gouvernement puisse juger si ce navire pourrait servir, à l'avenir, aux services de traversiers sur la côte est.

4. Éviter de s'engager à verser des subventions directes à l'exploitation d'un service aérien sur la côte du Labrador, et ce, aussi longtemps que les principes de réglementation économiques énoncés dans <u>Aller sans entraves</u> n'auront pas été adoptés par le Parlement, et seulement si les subventions sont compatibles avec ces principes.

APERÇU

ROUTES, PONTS, ÉCLUSES ET BARRAGES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le gouvernement fédéral administre un certain nombre de programmes relatifs aux routes, aux ponts, aux écluses et aux barrages dont il a la responsabilité. Ces programmes sont mis en oeuvre par des ministères comme Travaux publics Canada (TPC) et Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC).

Les programmes des routes se répartissent en deux grandes catégories : d'une part, les programmes de construction, de réfection et d'entretien des routes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, qui découlent de responsabilités historiques, et, d'autre part, l'entretien et la réfection de tronçons de route particuliers dans les provinces, par exemple la section de la Transcanadienne qui traverse le parc national de Banff.

Certains programmes relatifs aux ponts découlent de responsabilités historiques liées à la Voie maritime du Saint-Laurent. D'autres visent des ponts de chemin de fer qui servent à la circulation automobile publique ou encore des ponts qui franchissent la frontière canado-américaine. La participation du gouvernement fédéral relativement aux écluses et aux barrages remonte à une époque où certaines voies navigables servaient à des activités économiques, dont le transport des produits forestiers.

La participation du gouvernement fédéral aux programmes des routes au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest a été motivée à l'origine par le désir d'aider à atteindre des objectifs précis de développement socio-économique régional. Toutefois, le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux divergeaient souvent d'opinion sur les priorités en matière de routes, si bien que le gouvernement fédéral a graduellement diminué son intervention à mesure que les gouvernements territoriaux assumaient une plus grande part de responsabilité. C'est ainsi qu'en 1980 et 1981, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont obtenu la responsabilité des travaux d'entretien et, le Yukon, celle de la réfection des routes intra-territoriales. Des négociations sont en cours en vue de transférer à ces gouvernements le reste des responsabilités des travaux de voirie.

Dans le cas des routes et des ponts non internationaux, quel qu'en soit le propriétaire, il n'est pas justifié que le gouvernement fédéral continue de s'occuper d'un domaine

qui, de toute évidence, ressortit aux provinces. Les avantages que présentent les routes et les ponts fédéraux pour la circulation et le développement socio-économique sont identiques à ceux qu'offrent des infrastructures semblables dont les provinces et les municipalités sont propriétaires.

Le Groupe d'étude croit que, là où les provinces ne sont pas disposées à assumer la propriété et le contrôle des ponts, il y a peu de raisons pour que tous les coûts d'exploitation ne soient pas recouvrés puisque l'on sait qui sont les usagers de ces ouvrages. Une politique d'autofinancement éliminerait toutes les dépenses du gouvernement fédéral au chapitre des ponts, et les mettrait directement à la charge des usagers. Il convient toutefois de noter que, par le passé, toutes les tentatives de majorer les péages ou d'en imposer se sont heurtées à une vive opposition.

Le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral devrait également viser à l'autofinancement des ponts internationaux.

Les gouvernements provinciaux devraient assumer la responsabilité des écluses et des barrages, comme ils le font pour les routes et les ponts.

Compte tenu de ces considérations, les grands points qui ressortent de l'analyse du Groupe d'étude sont les suivants :

- Le gouvernement fédéral devrait adopter comme principe de transférer ses responsabilités à l'égard des routes, des ponts, des écluses et des barrages situés dans les provinces.

- Le Bureau des relations fédérales-provinciales devrait être chargé d'élaborer, en consultation avec le Conseil du Trésor du Canada et les ministères responsables des programmes, des stratégies de transfert des responsabilités qui utiliseraient ces infrastructures comme monnaie d'échange possible dans les négociations avec les provinces.

- Dans le cas des routes du Nord, étant donné que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont déjà obtenu certaines des responsabilités et qu'ils sont prêts à les assumer toutes, il faudrait les leur transférer, ainsi que les fonds correspondants, dans les plus brefs délais possibles.

TPC - PROGRAMME DE TRANSPORTS DE SURFACE - ROUTES

DESCRIPTION

Construction, réfection et entretien de routes désignées, y compris de tronçons de la route transcanadienne à l'intérieur des parcs nationaux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les travaux publics (articles 9 et 12) et Loi sur la route transcanadienne (article 8).

OBJECTIF

Améliorer les tronçons du réseau routier national dont le gouvernement fédéral a la responsabilité.

BÉNÉFICIAIRES

Les automobilistes qui empruntent la route de l'Alaska, la route Haines et la route transcanadienne dans les parcs nationaux.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)		
	Parcs nationaux	Réseau routier du Nord-Ouest	Total
Immobilisations	28,700	28,043	56,743
F & E	-	23,922	23,922
Transfert	-	-	-
TOTAL	28,700	51,965	80,665
Recettes	-	-	-
Coût net	28,700	51,965	80,665
A.-P.			54*

* En tout, 119 années-personnes sont affectées à cette activité, dont seulement 54 à des projets d'immobilisations. Elles n'ont pas été divisées entre les deux programmes.

OBSERVATIONS

Les travaux d'entretien de la section de la route de l'Alaska qui se trouve en Colombie-Britannique sont

effectués sous contrat commercial pour Travaux publics Canada (TPC). Le gouvernement du Yukon entretient avec son propre personnel la portion de la route de l'Alaska qui se trouve sur son territoire, ainsi que la route Haines.

Les grands travaux en cours dans le cadre de ce programme sont la réfection de 66 kilomètres de la route du Nord-Ouest (route de l'Alaska et route Haines), la construction de 6 kilomètres de route pour doubler la section de la Transcanadienne qui traverse le parc national de Banff, et l'entretien de 2,100 kilomètres du réseau routier du Nord-Ouest.

Les normes de construction de Parcs Canada sont plus rigoureuses que celles de la plupart des provinces, par souci de l'environnement dans les parcs nationaux.

Tout indique que les dépenses pour ce programme augmenteront, puisque l'on prévoit doubler la Transcanadienne sur les 75 kilomètres de la traversée du parc national de Banff.

On s'est plaint au Yukon que les transporteurs et, par conséquent, la région elle-même, sont durement pénalisés sur le plan économique du fait que les limites de tonnage des camions sur la route de l'Alaska et sur la route Haines ne sont pas les mêmes en Colombie-Britannique, en Alberta, en Alaska et au Yukon; elles varient entre 98,000 livres en Alaska et 135,000 livres au Yukon. Les camionneurs inter-régionaux doivent se conformer à la plus basse des limites en vigueur dans les régions qu'ils doivent traverser, ce qui nuit à l'efficacité des opérations et ajoute au coût du transport des marchandises en provenance et à destination du Yukon.

TPC offre un service d'experts-conseils pour la conception, la construction et la réfection des routes fédérales, ainsi que des analyses économiques et des évaluations des répercussions des projets sur l'environnement.

Le Comité interministériel des routes n'est pas un instrument de politique efficace depuis bon nombre d'année.

QUESTIONS CLÉS

Faut-il transférer la responsabilité des routes fédérales aux provinces où elles sont situées?

Les programmes des routes devraient-ils être confiés à plusieurs ministères (Transports Canada, Parcs Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Travaux publics Canada) ou serait-il préférable qu'un seul ministère s'en charge?

Pour ce qui est des programmes des routes, la participation de l'État devrait-elle se limiter à des paiements de transfert négociés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux?

ANALYSE

La sous-section du génie routier de TPC est le prolongement de l'équipe de la Transcanadienne. De l'avis du Groupe d'étude, il est essentiel que le gouvernement fédéral conserve un noyau des experts de cette unité pour obtenir des conseils au cours de ses négociations. Toutefois, comme Travaux publics Canada est maintenant tenu de facturer ses services et qu'il se peut qu'il se dirige vers le plein autofinancement, les ministères clients, soit AINC et Parcs Canada, doivent désormais avoir la possibilité de retenir les services d'experts-conseils du secteur privé.

Le Groupe d'étude convient que le gouvernement fédéral devrait avoir pour ultime objectif de transférer aux gouvernement provinciaux et territoriaux la charge et le contrôle de toutes les routes fédérales, y compris des sections de la Transcanadienne qui traversent les parcs nationaux. Entre temps, le Groupe d'étude ne voit aucune raison valable de transférer ces responsabilités à un ministère en particulier.

TPC négocie actuellement avec la C.-B. le transfert de la section de la route de l'Alaska qui se trouve dans cette province et le Groupe d'étude est d'avis qu'il conviendrait d'intensifier les efforts en ce sens.

Le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers a conclu que la charge et le contrôle du réseau routier devraient éventuellement être transférées de Travaux Publics Canada aux gouvernements provinciaux et que, dans l'intervalle, Transports Canada devrait assumer ces responsabilités.

Nota : Le présent profil doit être lu de pair avec celui du Programme des routes du Nord - Établissement d'infrastructures.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Se fixer comme objectif de transférer aux gouvernements provinciaux et territoriaux, dans les plus brefs délais possible, la responsabilité de toutes les routes de compétence fédérale.

2. Retenir pendant la période de transition, un noyau de l'actuelle sous-section du génie routier de Travaux publics Canada (TPC) comme la source d'expertise du gouvernement fédéral dans ce domaine; les programmes en place devraient demeurer la responsabilité des ministères qui s'en occupent, et TPC devrait réduire ses services d'experts-conseils en génie routier en proportion de la demande.

3. Formuler et mettre en oeuvre des stratégies de transfert selon lesquelles ces programmes de routes seraient considérés comme monnaie d'échange possible dans les négociations fédérales-provinciales ou fédérales-territoriales. Le Comité interministériel des routes devrait être le centre de discussions sur ces questions.

4. Étudier la possibilité d'uniformiser les limites de tonnage des camions (suivant les limites les plus élevées actuellement en vigueur) entre les diverses régions où passent la route de l'Alaska et la route Haines.

ROUTES DU NORD - ÉTABLISSEMENT D'INFRASTRUCTURES

DESCRIPTION

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a la responsabilité de la construction de toutes les nouvelles routes au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, ainsi que de travaux de réfection des routes Dempster, Canol Nord, Carcross et Mackenzie. Il surveille également tous les autres travaux de réfection routière qu'effectuent les Territoires du Nord-Ouest. Pour ces tâches, la Direction des routes et des pistes d'atterrissage du Nord du MAINC a recours aux services des gouvernements territoriaux et de Travaux publics Canada (TPC).

En vertu de l'Entente Canada-Territoires du Nord-Ouest sur la réfection des routes du Nord, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a reçu des fonds pour la réfection de routes intra-territoriales. L'Entente est entrée en vigueur en 1980 et a pris fin le 31 mars 1984.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1970; Loi sur le Yukon; Loi sur les Territoires du Nord-Ouest; Loi sur les terres territoriales; Loi sur les titres de biens-fonds; Loi sur les concessions de terres publiques; Loi sur l'arpentage des terres du Canada.

OBJECTIF

Déterminer les besoins routiers pour le développement économique au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, et fournir l'aide nécessaire.

BÉNÉFICIAIRES

Les habitants des territoires, notamment les autochtones et les industries primaires.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)
Immobilisations	21,816
F & E	1,088
Transfert	-
TOTAL	22,904
Recettes	-
Coût net	22,904
A.-P.	9

OBSERVATIONS

Le MAINC et les gouvernements territoriaux ont souvent eu des divergences d'opinion quant aux priorités touchant les projets routiers.

En 1980, le Yukon a assumé la responsabilité de l'entretien et de la réfection de ses routes intra-territoriales. Les négociations entre les représentants du MAINC et le Yukon commenceront en septembre 1985 en vue du transfert du reste des responsabilités du MAINC pour les travaux de voirie au Yukon.

Au cours des dernières années, le gouvernement des T.N.-O. a demandé au MAINC de lui transférer la responsabilité de la construction, de la réfection et de l'entretien des routes ainsi que les fonds correspondants. En 1981, le gouvernement des T.N.-O. a obtenu la responsabilité des travaux d'entretien et de réfection de ses routes intra-territoriales. Des négociations visant à lui transférer l'entière responsabilité des routes inter-territoriales et de la construction des nouvelles routes sont en cours.

La Direction des routes et des pistes d'atterrissage du Nord du MAINC dispose de neuf années-personnes, à savoir un ingénieur, des conseillers en matière socio-économique et du personnel de soutien. La Direction recourt beaucoup aux services spécialisés en génie routier de TPC. Ce dernier retient parfois les services d'experts-conseils pour le compte du MAINC, bien qu'il n'y ait pas de firmes véritablement territoriales étant donné qu'il s'agit le plus souvent de succursales d'entreprises basées à Edmonton. La Direction fait aussi appel aux ingénieurs de la Direction des services techniques du MAINC pour ce qui est des normes applicables aux routes et aux pistes d'atterrissage.

On s'est élevé dans les Territoires du Nord-Ouest contre l'obstacle au développement économique que cause l'absence d'un pont sur le fleuve Mackenzie à Fort Providence.

QUESTIONS CLÉS

Le gouvernement fédéral devrait-il participer aux travaux de voirie dans les Territoires?

Le programme du MAINC incite-t-il les compagnies de construction autochtones à prendre part aux projets de construction routière?

ANALYSE

Les fonds consentis par AINC pour des travaux de voirie se chiffreront en moyenne à 20 millions de dollars par année jusqu'en 1988, selon le plan quinquennal approuvé par le Conseil du Trésor. Afin d'encourager les sociétés de construction autochtones à soumissionner, les contrats ne dépassent pas 2 millions de dollars chacun; cette mesure a donné de bons résultats.

Les négociations entre le gouvernement fédéral, les T.N.-O. et le Yukon aboutiront sans doute au transfert de la responsabilité de ce programme, ce qui permettra aux territoires de fixer leurs propres priorités et leurs propres normes de construction.

Le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers a recommandé que les services professionnels et techniques soient transférés à TPC; que, dorénavant, le MAINC obtienne ces services de TPC par contrat; et que le MAINC abandonne graduellement les projets d'immobilisations internes pour la construction de routes dans le Nord et délègue cette responsabilité aux gouvernements territoriaux par des paiements de transfert. De l'avis du Groupe d'étude sur les programmes de transports, il n'est pas nécessaire de transférer les ressources techniques du MAINC à TPC, puisque ce dernier possède toutes les compétences et toutes les ressources voulues pour assumer tout engagement du gouvernement fédéral qu'il restera à respecter une fois le transfert accompli.

Le présent profil doit être lu de pair avec celui du Programme de transports de surface - Routes, de TPC.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Transférer aux gouvernements territoriaux la responsabilité de la construction routière au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, ainsi que les fonds qui vont de pair avec cette responsabilité.

2. Supprimer la Direction des routes et des pistes d'atterrissage du Nord, ainsi que les services de soutien en génie routier de sa Direction des services techniques, et de recourir plutôt aux experts de Travaux publics Canada et de Transports Canada.

PONTS

DESCRIPTION

Administration du pont Blue Water
Pont Victoria Jubilee
Ponts Jacques-Cartier et Champlain
Remplacement - Ponts publics sur les canaux
Programme de transports de surface - Ponts

Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de divers ministères et programmes, participe à la construction, à l'administration, au contrôle et à la propriété de ponts. L'annexe A renferme la description des programmes ci-dessus et les ressources correspondantes.

DOCUMENTS HABILITANTS

Voir l'annexe A.

OBJECTIF

Construire, entretenir et administrer les ponts fédéraux.

BÉNÉFICIAIRES

Meilleur accès.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)
Immobilisations	1,407
F & E	2,417
Transfert	6,777
TOTAL	10,591
Recettes	-
Coût net	10,591
A.-P.	33

Nota : **Les péages perçus suffisent à financer la partie canadienne du pont Blue Water; des subventions ne sont donc pas nécessaires.**

Un paiement de transfert de 4.4 millions de dollars pour les ponts Jacques-Cartier et Champlain couvre les déficits d'exploitation. La Société a des

recettes de 6.5 millions de dollars et ses dépenses en immobilisation budgétisées sont de 150,000 $.

Les dépenses engagées par le gouvernement fédéral pour des ponts dans le cadre d'autres programmes (par exemple, en 1985-1986, environ 3.5 millions de dollars du programme de transport aérien seront dépensés pour les ponts Arthur Laing et Dinsmore à l'aéroport de Vancouver), par l'intermédiaire d'autres ministères (par exemple le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), ou par d'autres organismes (par exemple, la Commission de la capitale nationale), ne faisaient pas partie du mandat du Groupe d'étude; elles ne figurent donc pas dans les dépenses.

OBSERVATIONS

Les programmes examinés dans le présent rapport visent 91 ponts dont trois ministères ont la responsabilité (Transports Canada : 4; Environnement Canada : 70; et Travaux publics Canada : 17). D'autres programmes (par exemple, le programme de transport aérien), et d'autres ministères (tel Affaires indiennes et du Nord Canada) et organismes (notamment, la Commission de la capitale nationale) ont également la charge et le contrôle de ponts.

Si, comme il est dit plus loin, des consultations interministérielles ont lieu de temps à autre au sujet des ponts internationaux, en règle générale, les ministères et les organismes s'acquittent seuls de leurs responsabilités, les ponts étant considérés de nature "locale".

Les ponts internationaux sont la propriété du gouvernement fédéral, d'administrations publiques, ou encore d'intérêts privés. Le pont Ambassador, qui relie Détroit et Windsor, appartient à cette dernière catégorie. Il est l'objet d'un litige depuis 1981, année où l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE) a interdit la vente de sa partie canadienne à des intérêts américains.

Le Comité interministériel des ponts internationaux, dont le secrétariat se trouve à Transports Canada, se compose de représentants de Transports Canada, de la Commission canadienne des transports, des ministères de l'Emploi et de l'Immigration, des Affaires extérieures, des Finances, de la Justice, des Travaux publics, du Bureau du Conseil privé et de Revenu Canada. Il s'agit d'un organisme

consultatif sans mandat officiel, qui se réunit uniquement lorsque se présente une question précise.

Au cours des récentes négociations sur le développement du transport, le Québec a rejeté la proposition du gouvernement fédéral d'inclure les ponts Champlain et Jacques-Cartier dans l'Entente de développement économique et régional.

En 1961-1962, en échange de l'abolition des péages sur le pont Victoria Jubilee du CN, le gouvernement fédéral a accepté de verser un paiement annuel de 664,000 $, et de contribuer au coût d'entretien du tronçon de route qui fait partie du pont (environ 1.7 million de dollars en 1984-1985). L'entente avec le CN est revue tous les dix ans et l'a été la dernière fois en 1981.

En ce qui concerne la production de recettes par les ponts fédéraux, il faudrait établir des lignes de conduite et les mettre en application par un effort concerté. Certains ponts sont à péage et d'autres (la majorité) ne le sont pas. De plus, lorsque des péages sont perçus, ils ne sont généralement pas assez élevés pour permettre l'autofinancement des ponts. Si le péage perçu sur le pont Champlain, au Québec, passait de 0.25 $ à 0.50 $, les ponts Jacques Cartier et Champlain s'autofinanceraient presque entièrement. De même, en faisant passer de 1.95 $ à 4.11 $ le tarif par wagon au pont New Westminster (C.-B.), on couvrirait les dépenses de fonctionnement.

QUESTIONS CLÉS

Le gouvernement fédéral devrait-il continuer à participer à la construction, à l'administration, au contrôle et à la propriété de ponts?

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, à l'instar des routes qui font partie d'un réseau routier provincial, les ponts devraient en règle générale relever de la compétence des provinces et, par principe, le gouvernement fédéral devrait cesser de s'occuper de leur construction, de leur administration, et de leur contrôle et ne plus détenir de droits de propriété à leur égard, sauf pour les ponts internationaux.

Faute d'un objectif clair et de lignes de conduite pour l'atteindre, le gouvernement fédéral a perdu des occasions

de transférer ses responsabilités ou d'accroître l'efficacité avec laquelle les programmes sont administrés.

Il conviendrait peut-être que le mandat des négociateurs fédéraux prévoie une forme de "rachat" quelconque consistant, par exemple, en un versement unique équivalant à la valeur actualisée des besoins d'entretien futurs ou des subventions d'exploitation. Si les ponts pouvaient être une monnaie d'échange dans les négociations fédérales-provinciales portant sur des secteurs autres que les transports, les occasions et les perspectives de transférer leur contrôle s'en trouveraient améliorées.

En attendant, le gouvernement devrait adopter comme principe que les ponts fédéraux doivent s'autofinancer davantage et, à cette fin, il devrait :

- comprimer les coûts en confiant un plus grand nombre de travaux d'entretien à contrat;

- majorer les péages actuels afin de recouvrer la totalité des coûts;

- là où aucun péage n'est perçu, adopter le principe du recouvrement des coûts en encourageant et en permettant des activités commerciales sur la propriété où se trouve le pont fédéral (par exemple, magasins "hors taxe", stations-service), en établissant des péages, etc.

Dans l'examen de ces programmes, le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers a opté pour le transfert de la responsabilité de ces activités aux gouvernements provinciaux ou municipaux. Le Groupe d'étude sur les programmes de transports souscrit à cet objectif, mais il a des doutes sur la mise en oeuvre des recommandations parce que, par le passé, les autres paliers de gouvernement ont manifesté peu d'intérêt à assumer la propriété des ponts fédéraux.

De l'avis de ce Groupe d'étude, il n'y a aucun avantage particulier à ce que tous les ponts fédéraux relèvent de Transports Canada ainsi que l'a proposé le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers. Le présent Groupe d'étude voit toutefois un certain avantage à ce que ce ministère ait un répertoire de tous les ponts fédéraux.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Se fixer comme objectif de négocier le transfert de la responsabilité des ponts fédéraux non internationaux.

2. Élaborer entre temps des plans d'action visant à réduire le coût net des ponts fédéraux pour l'État.

3. Faire de Transports Canada le dépositaire d'un répertoire de tous les ponts fédéraux et de les inclure tous dans le mandat du Comité interministériel.

4. Élaborer et de mettre en oeuvre des stratégies de transfert des responsabilités selon lesquelles les ponts seront considérés comme monnaie d'échange possible dans les négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces.

TPC - TRANSPORT MARITIME ET GÉNIE CONNEXE
ÉCLUSES ET BARRAGES

DESCRIPTION

Transport maritime et génie connexe - Écluses et barrages : Ce programme vise l'exploitation et l'entretien des écluses et des barrages situés sur la rivière des Outaouais, la rivière des Français et la rivière Rouge.

Transport maritime et génie connexe - Planification et contrôle des programmes : Ce programme comprend la planification et le contrôle du programme ci-dessus.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les travaux publics (alinéa 9 (1) a)).

OBJECTIF

Ériger, faire fonctionner et entretenir des barrages et des écluses de régulation des niveaux et du débit des eaux pour faciliter la navigation et en assurer la sécurité, et pour d'autres raisons.

BÉNÉFICIAIRES

Ces programmes permettent de régulariser le niveau et le débit des eaux de la rivière des Outaouais, de la rivière des Français et de la rivière Rouge. Les bénéficiaires en sont les compagnies de production d'hydro-électricité, les plaisanciers ainsi que les exploitants de traversiers, de bateaux-taxis et de services d'affrètement de bateaux.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)
Immobilisations	800
F & E	1,400
Transfert	-
TOTAL	**2,200**
Recettes	-
Coût net	2,200
A.-P.	5*

* Les cinq années-personnes servent également aux travaux sur les bassins de radoub.

OBSERVATIONS

Travaux publics Canada (TPC) a essayé en vain de se départir des responsabilités liées aux programmes maritimes.

Des discussions sont en cours avec la province de Québec au sujet du transfert de la responsabilité de deux barrages qu'elle loue présentement. Aux termes du bail, le Québec doit payer 1 $ par année et s'occuper des travaux de réparation et d'entretien. Le Québec tient à ce que les deux barrages soient remis en état au coût de 4 à 6 millions de dollars avant de consentir à tout transfert, mais il a offert de payer la moitié du coût des travaux.

QUESTIONS CLÉS

Le gouvernement fédéral devrait-il continuer à participer à un programme dont les avantages reviennent actuellement à des entreprises commerciales bien précises?

ANALYSE

Contruits il y a de nombreuses années, les écluses et les barrages en question servaient initialement à faciliter le transport des produits forestiers. Aujourd'hui, ils ne sont presque plus utilisés à cette fin.

À l'heure actuelle, les principaux bénéficiaires connus de ces ouvrages sont Hydro-Québec et Hydro-Ontario qui, dans la plupart des cas, ne paient absoluement rien pour les avantages qu'ils en retirent (exception faite des deux barrages du lac Kippewa, au Québec, qu'Hydro-Québec loue et dont le fonctionnement et l'entretien (F & E) sont à ses frais).

Le Groupe d'étude est d'accord avec le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers qui a conclu que la responsabilité du fonctionnement des écluses et des barrages fédéraux devrait être transférée aux gouvernements provinciaux concernés.

Cette mesure pourrait permettre d'économiser 1.4 million de dollars annuellement au chapitre des frais généraux de F & E, ainsi qu'une somme moins importante sur ce qui semble être des dépenses d'immobilisations pour des

travaux de remise en état (0.8 million de dollars en 1984-1985). Comme dans le cas des deux barrages du lac Kippewa, pour réussir à abandonner ce programme, il faudrait peut-être envisager des apports uniques de capital.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Se fixer comme objectif de négocier le transfert de la propriété et de la responsabilité du fonctionnement des écluses et des barrages fédéraux aux gouvernements provinciaux concernés ou à leurs sociétés de production d'hydro-électricité.

2. Élaborer et de mettre en application entre temps, une méthode de facturation aux sociétés de production d'hydro-électricité des coûts qu'assume le gouvernement fédéral pour les avantages que celles-ci retirent, de façon à recouvrer toutes les dépenses engagées à l'égard des écluses et des barrages visés par cette partie du programme.

3. Élaborer des lignes directrices pour le transfert des responsabilités, de sorte que ces écluses et ces barrages puissent servir de monnaie d'échange au cours des toutes négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces.

ANNEXE A

DESCRIPTION DES PROGRAMMES ET DOCUMENTS HABILITANTS

PONTS

Administration du pont Blue Water : Créée en 1964 par le gouvernement fédéral, l'Administration exploite le pont international à péage qui relie Point Edward (Ontario) à Port Huron (Michigan). Les membres de l'Administration sont nommés par le ministre des Transports. Aucun financement fédéral n'est nécessaire, les péages perçus couvrant toutes les dépenses.

Documents habilitants : Loi sur l'Administration du pont Blue Water, 1964-1965, c.6. Statuts du Canada.

Pont Victoria Jubilee : Paiements au CN pour avoir cessé de percevoir des péages au pont Victoria Jubilee et pour couvrir les frais annuels d'entretien et de réparation de la section de route qui fait partie du pont.

PAIEMENT DE TRANSFERT = 2,390,000 $

Documents habilitants : Décret du conseil C.P. 1962-794; Entente entre le CN et le gouvernement du Canada datée du 1er novembre 1962 (entrée en vigueur le 1er juin 1962).

Ponts Jacques Cartier et Champlain : Cette filiale de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent exploite et entretient le pont Jacques Cartier, le pont Champlain (à péage) et une section de l'autoroute Bonaventure à Montréal.

PAIEMENT DE TRANSFERT = 4,387,000 $

Documents habilitants : Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent; décrets du conseil C.P. 1978-3129 et C.P. 1979-1187; décision du cabinet 336-76-RD; délibération du Conseil du Trésor 759687.

Remplacement - Ponts publics sur les canaux : Parcs Canada a la responsabilité de protéger le caractère et l'aspect des canaux historiques (Rideau, Trent-Severn, Carillon, Sainte-Anne, Chambly, Saint-Ours, Saint Peters, Sault Sainte-Marie et Lachine). La ligne directrice de

gestion 5.1.2 sur la participation financière à l'amélioration et au remplacement des ponts établit les paramètres financiers à l'égard d'environ 70 ponts qui franchissent ces canaux historiques. Ces lignes directrices permetttent les négociations entre Parcs Canada et une autre partie en vue de l'amélioration et de la reconstruction de ponts qui franchissent les canaux ainsi que du transfert de propriété. Elles autorisent également les paiements pour la construction d'un pont en lieu et place des responsabilités futures d'exploitation et d'entretien.

IMM. = 1,384,000 $

Documents habilitants : Loi sur les lieux et monuments historiques, c. H-6 des S.R.C., 1970; Loi sur les parcs nationaux, c. N.-13 des S.R.C., 1970.

Programme de transports de surface - Ponts : TPC est responsable de la construction, de l'exploitation et de l'entretien de ponts désignés et des travaux connexes (cinq ponts internationaux, sept ponts interprovinciaux et cinq ponts intra-provinciaux). Trois des ponts intra-provinciaux ont des travées mobiles qui nécessitent une équipe d'exploitation jour et nuit.

A.-P. = 33 IMM. = 13,000 $ F & E = 2,417,000 $

Documents habilitants : Loi sur les travaux publics (articles 9 et 12); Loi sur la route transcanadienne (article 8).

APERÇU

RECHERCHE EN TRANSPORTS

Étant donné l'importance des transports pour le développement socio-économique du Canada, bien des personnes et des organismes insistent depuis longtemps sur le besoin de faire des recherches en vue de réduire le coût des transports et d'améliorer leur accessibilité. Comparativement aux gouvernements d'autres pays industrialisés, le gouvernement du Canada a toutefois consacré relativement peu de ressources à la recherche en transports.

Bien que, par le passé, le gouvernement fédéral ait soutenu la recherche socio-économique en transports en instituant périodiquement des commissions royales ou des enquêtes spéciales, l'engagement formel de l'État au chapitre de la recherche en transports découle de la Loi nationale sur les transports de 1967 qui créait le poste de vice-président (Recherche) au sein de la CCT et qui en précisait les fonctions et les attributions.

Depuis 1967, la recherche sur les transports au gouvernement fédéral s'est faite de trois façons. D'abord, la Direction de la recherche, qui a vu le jour au moment de la création de la Commission canadienne des transports (CCT), a initialement entrepris un vaste programme de recherche sociale, économique et technique.

Ensuite, la CCT elle-même a mis en oeuvre un programme d'aide directe aux universités canadiennes alliant des subventions au développement, des contrats de recherche et une aide financière directe à des étudiants de niveau postuniversitaire. Dans une certaine mesure, le programme avait pour but de stimuler l'intérêt général des universités pour la recherche et l'enseignement dans le domaine des transports.

Enfin, à la suite d'une réorganisation du ministère des Transports au début des années 70, l'Agence de développement des transports (ADT) fut créée à Montréal. Il s'agissait d'un centre national de recherche sur les transports visant à servir les intérêts du gouvernement et de l'entreprise privée. Au début, l'ADT était considérée comme une administration indépendante au sein du Ministère et relevait directement du sous-ministre.

Au départ, les programmes de la CCT et de l'ADT se recoupaient légèrement mais, graduellement, la CCT s'est bornée à des recherches socio-économiques, tandis que l'ADT se tournait vers la recherche et le développement techniques. Dans l'ensemble, les travaux de recherche de la Commission étayent ses activités de réglementation. Ils sont également d'une grande utilité pour Transports Canada, qui s'en sert notamment dans l'élaboration de politiques. Les activités de l'ADT sont davantage axées sur les besoins de l'industrie quoique, là encore, bon nombre d'entre elles servent directement à épauler Transports Canada dans ses responsabilités opérationnelles.

Malgré le soutien et l'enthousiasme qui caractérisaient au début la mise sur pied des programmes de recherche au sein de la CCT et de Transports Canada, avec le temps, les administrateurs supérieurs et les représentants élus ont attaché de moins en moins d'importance à ces activités. En chiffres absolus, par exemple, le budget de recherche de la CCT a été réduit à tel point qu'il y a très peu de fonds pour la recherche à contrat. De même, il fut un temps où l'ADT était un organisme quasi indépendant, qui contrôlait son budget et décidait de ses priorités suivant des lignes directrices recommandées par des conseillers du secteur privé. Elle est devenue par la suite le Centre de développement des transports (CDT), qui relève d'un échelon inférieur de TC. Maintenant, des agents de niveaux moins élevés contrôlent en très grande partie la priorité des recherches.

Les recherches de la CCT ont une excellente réputation dans certains milieux et d'aucuns les tiennent pour un élément essentiel de l'élaboration de la politique nationale sur les transports. Toutefois, à en juger par les modifications proposées à la Loi nationale sur les transports dans <u>Aller sans entraves</u>, il semble que le nouvel organisme de réglementation n'aura pas cette vocation.

Par contre, on s'interroge sérieusement de toutes parts sur la valeur des programmes du CDT. Le CDT a la réputation de débourser des fonds suivant des priorités perçues de l'intérieur plutôt qu'en fonction des besoins réels créés par les forces du marché. Certains ont même dit que le Centre cherchait à se perpétuer et trouvait des solutions à des problèmes inexistants.

Les programmes universitaires de transports (PUT) ressortissaient à l'origine à la Commission canadienne des transports. Ils sont ensuite passés à l'ADT, puis au groupe de planification stratégique de Transports Canada. Les secteurs public et privé ont bonne opinion des recherches et de la formation des spécialistes issus de ces programmes. Ces réalisations sont d'autant plus impressionnantes que le budget des programmes est modeste. Toutefois, le ministre a récemment décidé que les programmes seraient tous abolis le 31 mars 1986.

Quant à l'orientation des futures recherches de l'État en transports et aux besoins en la matière, les opinions divergent. Il semble toutefois y avoir consensus sur trois grands points.

a. Il est généralement admis que toute recherche menée dans les étroites limites d'une bureaucratie a peu de valeur et que, par conséquent, les programmes internes de recherche devraient être éliminés, sauf ceux dont se sert le Ministère pour s'acquitter de ses responsabilités.

b. On s'entend généralement sur la nécessité de faire des recherches socio-économiques véritablement objectives sur des questions d'intérêt national et régional, indépendamment de la structure interne et des perspectives à court terme de Transports Canada.

c. De l'avis général, le secteur privé est plus en mesure d'effectuer la recherche et le développement techniques.

Étant donné ces vues sur le rôle du gouvernement fédéral dans la recherche en transports, le Groupe d'étude s'est arrêté aux points suivants dans son analyse des programmes de recherche :

1. Les administrations responsables de l'exécution de programmes donnés sont mieux équipées qu'un groupe de coordination central pour faire les recherches à l'appui des responsabilités opérationnelles du gouvernement fédéral dans le secteur des transports.

2. Le gouvernement fédéral n'a pas à appuyer le développement technique pour le compte de l'industrie des transports.

3. Étant donné l'importance des transports dans l'économie canadienne, des recherches indépendantes s'imposent pour en arriver à une évaluation objective qui servira à l'élaboration des politiques.

4. Les programmes de recherche du gouvernement fédéral devraient être rationalisés pour tirer avantage du savoir-faire des spécialistes et des centres de recherche reconnus du secteur privé.

RECHERCHE EN TRANSPORTS

DESCRIPTION

La Direction de la recherche de la Commission canadienne des transports (CCT) fait des recherches socio-économiques pour épauler les activités de réglementation de la Commission et pour conseiller le ministre, tel que le stipule son mandat.

Travaux de recherche et de développement spécialisés commandés par les administrations opérationnelles de Transports Canada ou par d'autres ministères fédéraux pour concourir aux objectifs d'exploitation, de réglementation et d'acquisitions du Ministère . Le Centre de développement des transports (CDT) entreprend également, sur les conseils de représentants de l'industrie, des études destinées à faciliter et à stimuler les investissements et l'innovation dans tout le secteur des transports.

Les Programmes universitaires de Transports Canada prévoient trois modes de financement : des bourses d'études à des étudiants postuniversitaires; des contributions négociées à des recherches menées par des professeurs d'universités canadiennes; et un financement de base des travaux des centres de recherche sur les transports des universités de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de Montréal, du Nouveau-Brunswick, York-Toronto et Dalhousie.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le paragraphe 7(4) et l'article 22 de la Loi nationale sur les transports, et le budget principal des dépenses.

OBJECTIF

Ces activités de recherche visent avant tout à parfaire la base de renseignements nécessaires à la formulation des politiques du gouvernement et à aider au développement de techniques de transport adaptées aux conditions canadiennes. De plus, la disponibilité d'un plus grand nombre de professionnels qualifiés pour les secteurs privé et public a toujours été considérée comme un avantage secondaire appréciable.

BÉNÉFICIAIRES

La politique du gouvernement et les programmes d'exploitation des gouvernements fédéral et provinciaux; l'industrie du transport; les experts-conseils; les universités et les étudiants de niveau postuniversitaires.

DÉPENSES

	(milliers $)			
	CCT*	**TC****	**PUT**	**TOTAL**
Immobilisations	3	-	-	3
F & E	4,177	20,451	85	24,713
Transfert	3	79	2,006	2,088
TOTAL	4,183	20,530	2,091	26,804
Recettes	-	-	-	-
Coût net	4,183	20,530	2,091	26,804
A.-P.	69	75	2	146

* Les coûts de ce programme sont ceux de l'exercice de 1985-1986, tandis que ceux des autres programmes sont pour 1984-1985. Par conséquent, les coûts pour 1984-1985 ont été légèrement gonflés et ceux pour 1985-1986 ont été légèrement réduits. Les dépenses supplémentaires des recherches en transports entreprises par les administrations modales s'élèvent à environ 18 millions de dollars.

** Environ 85 % des coûts se rapportent au CDT. Le ministre a annoncé récemment que les programmes universitaires de transports seraient abolis le 30 mars 1986. Cela comprend 79,000 $ versés au Canadian Institute of Guided Ground Transportation de l'université Queen's.

OBSERVATIONS

Institué au début des années 70, le Centre de développement des transports (CDT) était à l'époque un institut de recherche national quasi indépendant qui relevait directement du sous-ministre. Il a subi plusieurs réorganisations et il relève maintenant du sous-ministre adjoint de la Planification et de la Coordination, par l'entremise du directeur général de la Recherche et du Développement.

Certains observateurs doutent de la valeur de recherches faites en vase clos par un ministère d'exécution.

Il ne fait aucun doute que les travaux de recherche et de développement sont nécessaires aux programmes opérationnels du Ministère.

Certains estiment que les recherches du CDT sont essentielles pour stimuler des travaux de recherche et de développement qui, autrement, ne seraient pas entrepris par le secteur privé. Bon nombre sont d'avis que le CDT n'a pas de clients pour une grande partie de ses travaux. D'autres encore soutiennent qu'étant donné l'intérêt des entreprises en tant que propriétaires, un grand nombre des projets du CDT devraient revenir uniquement au secteur privé.

Des entreprises privées partagent les coûts de nombreux projets du CDT lorsque les fonds fédéraux ont un effet de levierconsidérable du point de vue des dépenses totales engagées dans des projets donnés. Par ailleurs, le gouvernement fédéral mène beaucoup de projets qui ne sont pas de son ressort, en association avec des organismes gouvernementaux ou quasi gouvernementaux, à l'échelon provincial et local.

Certains organismes qui participent à des coentreprises avec le CDT se plaignent des formalités administratives (généralement imposées par ASC). Ces dernières, estiment-ils, nuisent à l'utilisation efficace des ressources affectées à la recherche et rendent difficile la réduction de projets qui ne semblent plus avoir d'utilité.

Les comités consultatifs sur les divers modes de transports, qui sont composés de représentants du gouvernement et de l'industrie, paraissent un bon moyen de déterminer les priorités de recherche du CDT.

Certaines administrations de TC attachent une grande importance aux activités de la Direction de la recherche de la CCT qui étayent leurs responsabilités opérationnelles.

Les secteurs privé et public reconnaissent la valeur des recherches et des professionnels qualifiés issus des programmes universitaires de transports. Les représentants des universités ont déclaré que les programmes universitaires de transports sont indispensables au maintien

d'un enseignement et de programmes de recherche de haute qualité dans ce domaine.

D'autres ministères et organismes, qui sont exclus du mandat du Groupe d'étude, font aussi des recherches en transports (p. ex. le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG)).

QUESTIONS CLÉS

Dans quelle mesure les programmes de recherche de TC et de la CCT se recoupent-ils?

TC devrait-il entreprendre de vastes projets de recherche et de développement sur les transports qui sont dans l'intérêt national?

Le gouvernement fédéral devrait-il mener des recherches dans des secteurs précis, comme les transports urbains, où il ne joue aucun rôle?

Les programmes ayant trait à l'amélioration d'équipements doivent-ils relever de la compétence de Transports Canada, du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) ou d'autres organismes comme le CRSNG?

La suppression des programmes universitaires de transports entraverait-elle indûment l'examen indépendant de questions relatives au secteur des transports et limiterait-elle la formation des spécialistes en transports?

Est-il réaliste de distinguer la recherche et le développement techniques de la recherche socio-économique et de l'élaboration des politiques?

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, étant donné l'importance des transports au Canada, il faudrait un organe central qui puisse examiner dans un contexte intermodal les questions d'importance nationale et régionale que ne peut traiter à elle seule une entreprise ou un organisme. Des recherches indépendantes sont donc nécessaires sur les politiques relatives aux transports qui débordent les activités du Ministère.

Étant donné les objectifs révisés et l'organisation proposée de TC, la seule utilité des recherches en transports semble être d'appuyer directement les responsabilités du Ministère.

Selon le Groupe d'étude, la recherche et le développement qui sont dans l'intérêt du public devraient être à l'abri des fréquents changements de priorité et d'organisation du Ministère, pour que leur sérieux soit reconnu à long terme.

Les administrations modales sont les mieux placées pour s'occuper de la recherche et du développement techniques liés aux responsabilités du Ministère.

Le Groupe d'étude croit donc que, mis à part la recherche et le développement liés aux responsabilités du Ministère, TC n'a pas à s'occuper de recherche et de développement techniques. Le secteur privé est plus à même de le faire en réponse à des besoins déterminés par les forces du marché, ou dans le cadre d'autres programmes de développement industriel comme ceux du MEIR ou d'organismes de recherche comme le CRSNG.

Il y a lieu de regrouper et de simplifier les activités de recherche de TC et de la CCT, de façon à conserver les services et le savoir-faire reconnus de la CCT en recherches socio-économiques et à répondre aux besoins des administrations de TC.

Une grande partie des dépenses de TC au poste de la recherche et du développement, y compris bon nombre de projets du CDT, consistent en des paiements de transfert à d'autres organismes gouvernementaux ou para-gouvernementaux pour des projets qui ont un rapport discutable avec le mandat du Ministère ou les besoins nationaux de recherche.

L'expérience montre que les organismes de recherche au sein de TC finissent par s'intégrer à la bureaucratie et qu'ils ne peuvent, à long terme, maintenir leur indépendance et leur objectivité.

L'élimination des programmes universitaires de transports ne cadre pas, selon le Groupe d'étude, avec les conseils reçus de diverses sources (p. ex. le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie) d'accroître le niveau de financement de la recherche universitaire.

Le Groupe d'étude estime que le secteur privé et d'autres paliers de gouvernement doivent continuer à mener leurs propres recherches et à former des spécialistes en transports.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Dissoudre la Direction de la recherche et du développement, y compris le Centre de développement des transports, et éliminer les années-personnes connexes.

2. Confier aux administrations modales les recherches nécessaires pour leurs propres programmes et déterminer si leurs comités consultatifs de recherche doivent demeurer en place.

3. Transférer à Transports Canada les activités de recherche socio-économique de la CCT qui sont indispensables à l'élaboration des politiques par le Ministère, c'est-à-dire environ 20 années-personnes.

4. Fournir l'aide financière de l'État destinée aux travaux de recherche et de développement du secteur privé par le truchement des programmes de développement industriel du MEIR.

5. Créer un conseil consultatif national de recherche sur les transports indépendant et financé par le gouvernement fédéral, qui s'occuperait principalement de recherches socio-économiques sur des questions de transports qui sont d'une importance nationale et régionale (voir l'annexe A ci-après).

6. Comme il est nécessaire de continuer à mener des recherches indépendantes sur les transports et à former des spécialistes pour l'industrie et le gouvernement, rétablir les programmes universitaires de transports au niveau de financement de 1985-1986.

7. Dissoudre la Direction de la recherche de la Commission canadienne des transports; conserver les années-personnes affectées aux comités modaux existants, à Transports Canada, y compris le Conseil consultatif de recherche, et au nouvel organisme de réglementation envisagé dans le document <u>Aller sans entraves</u>, et éliminer les autres.

APERÇU

AUTRES PROGRAMMES DE TRANSPORTS

Outre les programmes résumés dans les aperçus précédents, le gouvernement fédéral participe à un certain nombre de programmes de portée nationale et régionale qui sont importants en eux-mêmes, mais ne se prêtent pas à un regroupement à cause de leurs caractéristiques. Il s'agit des programmes :

- Transport des personnes handicapées
- Formation en transports
- Statistiques de l'aviation
- Pilotage
- Ravitaillement
- Financement de petits projets par EMR - Transports

Le Groupe d'étude a donc établi pour eux des profils distincts.

Le maintien du rôle que joue le gouvernement fédéral dans l'accessibilité des moyens de transport pour les personnes handicapées et la formation des employés fédéraux et autres dans les établissements d'enseignement de l'État crée, entre autres, la nécessité d'une évaluation horizontale, c'est-à-dire à l'échelle du gouvernement fédéral, car les transports et Transports Canada doivent être au diapason des politiques et des lignes directrices fédérales.

Comme des programmes tels que celui des statistiques de l'aviation répondent à des besoins de toutes sortes, ils semblent avoir pris de l'ampleur par "étapes" plutôt que par l'optimisation des moyens disponibles ou essentiels.

Il y a lieu de s'interroger sur le rôle du gouvernement fédéral dans le programme de financement de petits projets de transports par EMR, dans celui du ravitaillement.

Par ailleurs, le pilotage est l'exemple type d'un programme national qui connaît des problèmes dans une région donnée.

Néanmoins, la préparation des profils a fait ressortir les points saillants suivants :

- réduction du champ des programmes (statistiques de l'aviation et financement de petits projets par EMR);

- réduction de la participation fédérale (statistiques de l'aviation et financement de petits projets par EMR);

- amélioration de la coordination de la participation fédérale (transport des personnes handicapées et formation en transports); et

- mise en oeuvre plus efficace des programmes, à meilleur compte (formation en transports, statistiques de l'aviation, pilotage, ravitaillement et financement de petits projets par EMR).

TRANSPORT DES PERSONNES HANDICAPÉES

DESCRIPTION

Ce programme a pour objet de coordonner les initiatives et les activités du Ministère destinées à améliorer les services de transport pour les personnes âgées et les personnes handicapées.

DOCUMENT HABILITANT

Budget principal des dépenses.

OBJECTIF

Financer, promouvoir et/ou coordonner les initiatives liées à l'amélioration de l'accès aux moyens de transport pour les personnes handicapées.

BÉNÉFICIAIRES

Faire bénéficier les personnes âgées et les personnes handicapées d'un accès satisfaisant et équitable aux services de transport.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)
Immobilisations	-
F & E	578
Transfert	-
TOTAL	578
Recettes	-
Coût net	578
A.-P.	2

Nota : Les chiffres ci-dessus, fournis par le Ministère, concernent essentiellement les activités de coordination. Les fonds spécifiquement approuvés par le Cabinet et le Conseil du Trésor pour ce programme totalisent 18.6 millions de dollars pour les années 1983-1984 à 1990-1991, soit une moyenne annuelle de 2.3 millions. Ils sont destinés en priorité à la recherche et au développement.

Les administrations modales consacrent aussi un certain montant à l'amélioration de l'accès des personnes handicapées aux bâtiments fédéraux. Bien qu'on ne dispose pas de chiffres précis, Transports Canada estime qu'il consacre de trois à quatre millions par année pour les personnes handicapées.

OBSERVATIONS

Au cours des entrevues, les gestionnaires ont insisté à maintes reprises sur l'aspect fragmentaire des activités du Ministère, et de l'ensemble de la fonction publique, dans ce domaine.

Les termes vagues et généraux de la politique ministérielle de 1983 sur le transport des personnes handicapées n'ont pas encore été concrétisés dans les faits pour prendre tout leur sens et orienter les activités courantes (absence de définition de personne "handicapée", d'objectifs précis, etc.).

D'après des données recueillies aux États-Unis, on estime qu'environ un million de personnes ont un handicap physique. Quatre pour cent d'entre elles ont besoin d'un fauteuil roulant, et 44 % souffrent de dysfonctions mineures ou se déplacent avec des aides (cannes ou béquilles).

Malgré l'importance cruciale, pour la gestion du programme, de bien connaître la clientèle cible, une somme modeste (325,000 $ de 1985-1986 à 1988-1989) est prévue pour l'élaboration d'une base de données fiable.

La population des personnes handicapées est, dans l'ensemble du pays, particulièrement mécontente du manque d'uniformité des moyens d'accès d'un mode de transport à l'autre et d'un endroit à l'autre. À moins que le gouvernement ne prenne des mesures immédiates, certaines d'entre elles ont menacé d'intenter des poursuites pour obtenir satisfaction et, de fait, des procès sont déjà en cours.

Certains membres de l'industrie des transports redoutent les progrès incontrôlés dans le domaine du transport des personnes handicapées, à cause des coûts qu'ils supposent. Dans leur appréhension, il leur arrive fréquemment de ne pas faire la distinction entre les

conséquences de décisions judiciaires (faisant jurisprudence) et celles de mesures du gouvernement (dans le cadre d'un programme comme celui-ci).

D'autres ont vite su tirer parti des perspectives commerciales découlant de l'importance nouvelle accordée aux personnes handicapées. Par exemple, à la suite du projet pilote du Roadcruiser du CN, la société MCI de Winnipeg a récemment décroché le contrat de construction de six autocars spécialement équipés et de vingt autocars ordinaires pour la ville de Boston.

Dans le cadre du projet de la Commission canadienne des transports (CCT) de créer une carte d'identité pour les personnes handicapées, au moins un secteur de l'industrie des transports (les compagnies aériennes, par l'intermédiaire de l'Air Transport Association of Canada (ATAC)) a proposé des critères précis afin de permettre à un accompagnateur de voyager à demi-tarif avec le détenteur de la carte. Les compagnies aériennes estiment qu'elles ont déjà réalisé des progrès appréciables, mais elles craignent que des propositions plus ambitieuses ne permettent pas de résoudre adéquatement les questions de sécurité et de coût. Elles seraient favorables à l'adoption de règles gouvernementales générales qui mettraient un peu d'ordre dans ce domaine, mais qui seraient suffisamment souples pour convenir aux nombreux types de transporteurs.

Les porte-parole des personnes handicapées sont d'accord avec ce principe. A leur avis, malgré les progrès des cinq dernières années (en particulier dans le secteur ferroviaire), de nombreuses lacunes importantes restent à combler. Sous ce rapport, il est indispensable que le gouvernement fédéral donne l'impulsion, même à l'égard des transports intra-provinciaux dont la compétence provinciale n'est pas contestée.

Motivé par le souci d'améliorer l'accessibilité des transports nationaux et de donner l'exemple, le gouvernement fédéral finance un nombre croissant de projets pilotes dans des domaines de compétence provinciale (taxis, métros, autobus, transport rural, etc.). Les résultats préliminaires d'une enquête nationale effectuée par la CCT indiquent que les gouvernements provinciaux et municipaux deviennent plus actifs dans ces secteurs.

Vu la nature des problèmes, l'intervention et l'intérêt des pouvoirs politiques dans la question des personnes handicapées sont considérables. Par exemple, le ministre a récemment créé un comité chargé d'élaborer une stratégie générale de mise en oeuvre, d'évaluer les technologies nouvelles et le niveau de sensibilisation du public et de le conseiller dans ces domaines. Les treize membres de ce comité représentent des groupes d'intérêt très divers. Sur la scène officielle, un comité fédéral-provincial est en formation; il étudiera les initiatives dans le domaine du transport par autocar et autres véhicules automobiles, et promouvra l'uniformité des lignes directrices sur l'accès du transport interurbain.

QUESTIONS CLÉS

Étant donné que les questions intéressant les personnes handicapées recoupent de nombreux secteurs de l'activité fédérale, et que l'article sur l'égalité contenu dans la Charte des droits a de profondes répercussions, est-il nécessaire que le gouvernement fédéral formule une politique d'ensemble explicite qui dessine des orientations générales, avant que des initiatives puissent être prises utilement dans des secteurs donnés tel que celui des transports?

Les activités actuelles des ministères donnent-elles un rendement optimal?

ANALYSE

Les questions relatives aux personnes handicapées tendent à passer rapidement au niveau des valeurs et des choix sociaux et, donc, à prendre une dimension politique. Dans les transports comme dans d'autres domaines, elles soulèvent d'importants aspects de politique sociale qui pourraient influer fortement sur les coûts de certains secteurs, dont celui des transports.

Faute d'une base de données fiable et de définitions plus pratiques des principes clés de la politique ministérielle concernant les personnes handicapées, il est difficile de savoir si les efforts vont dans le bon sens et si l'argent est dépensé judicieusement. Il est particulièrement inquiétant de constater la fragmentation apparente qui caractérise des activités du Ministère dans ce domaine, surtout l'absence d'une méthode globale de surveillance et de contrôle des coûts. Par ailleurs, l'intervention du gouvernement fédéral dans des domaines de compétence

provinciale est préoccupante, d'autant qu'elle découle d'une interprétation exagérément large de ce qu'il faut entendre par transports nationaux.

De l'avis du Groupe d'étude, il serait peut-être bon que le gouvernement fédéral exerce maintenant son leadership de manière plus discrète etsélective, afin de ne pas devancer ni décourager les initiatives des autres niveaux de gouvernement, des transporteurs, etc.

Compte tenu de la diversité des points de vue et des intérêts, il est particulièrement important de prévoir de vastes consultations sur les initiatives que propose le Ministère. Bien que la création du nouveau comité par le ministre des Transports constitue un pas dans la bonne direction, il reste que les gouvernements provinciaux n'y sont pas représentés.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Constituer, dans le cadre de l'examen des programmes, un groupe d'étude distinct qui serait chargé d'évaluer toutes les activités gouvernementales actuelles relatives aux personnes handicapées, et de conseiller les ministres sur les effets, les coûts et les options d'une politique d'ensemble dans des secteurs donnés, comme les transports.

2. Sauf pour les dépenses spécifiquement liées à des obligations découlant de responsabilités opérationnelles de Transports Canada, imposer un moratoire sur toutes les dépenses liées à des projets pilotes, en attendant les résultats de l'examen mentionné.

3. Confirmer que Transports Canada, sous l'autorité générale du Secrétariat d'État, doit jouer un rôle prépondérant dans les questions liées au transport des personnes handicapées.

4. Demander au ministre des Transports d'inclure des représentants provinciaux dans son comité.

FORMATION EN TRANSPORTS

DESCRIPTION

Institut de formation de Transports Canada (IFTC)
Collège de la Garde côtière canadienne (CGCC)

Pour satisfaire ses besoins généraux de formation, Transports Canada administre deux centres de formation : l'Institut de formation de Transports Canada, situé à Cornwall (Ontario), et le Collège de la Garde côtière canadienne, situé à Sydney (Nouvelle-Écosse). L'Institut assure la formation technique des contrôleurs de la circulation aérienne, des conseillers en trafic maritime, des électroniciens et des spécialistes des services de vol, ainsi que la formation en gestion des transports. Le Collège de la Garde côtière canadienne (CGCC) assure la formation des élèves-officiers de navigation et des officiers mécaniciens de la Garde côtière canadienne.

DOCUMENT HABILITANT

Budget principal des dépenses.

OBJECTIF

Contribuer au développement d'une main-d'oeuvre technique, professionnelle et administrative compétente, afin de répondre aux besoins opérationnels des transports nationaux.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires sont les employés du Ministère, l'industrie des transports et le grand public.

DÉPENSES (1984-1985)

	Coord. minist.	IFTC	CGCC	Total
	(milliers $)			
Immobilisations	-	3,807	7,954	11,761
F & E	2,000	17,391	9,346	28,737
Transfert	-	-	-	-
TOTAL	2,000	21,198	17,300	40,498
Recettes	-	2,732	5	2,737
Coût net	2,000	18,466	17,295	37,761
% de recouvrement des coûts	-	13	-	7
A.-P.	36	281	96	413

Nota : Exception faite des coûts d'immobilisations du CGCC, qui ont augmenté à cause d'un programme d'agrandissement de 17 millions de dollars, tous les postes budgétaires sont demeurés relativement stables au cours de la période del983-1984 à 1985-1986.

Bien que les dépenses ci-dessus totalisent près de 40 millions de dollars, Transports Canada (TC) consacre au total plus de 70 millions par an à la formation. La différence s'explique par les activités de formation au sein des administrations, surtout dans les régions.

OBSERVATIONS

En ce qui concerne la formation, le Conseil du Trésor du Canada (CTC) établit la politique et les lignes directrices générales que doivent suivre les ministères. Dix pour cent seulement de la formation de la fonction publique est donnée par la Commission de la Fonction publique du Canada (CFPC) au nom du CTC. Bien que les lignes directrices du CTC mentionnent que la formation est un bon investissement, les ministères ont toute latitude pour décider de la nature et de l'étendue des tests pertinents dans ce domaine. Le CTC a entrepris des vérifications afin de déterminer dans quelle mesure les ministères se conforment à ses lignes directrices, mais il ne semble pas qu'il ait établi de critères d'évaluation.

TC a un certain nombre de besoins propres et spécialisés de formation (contrôleurs de la circulation aérienne). C'est pourquoi son budget de formation

représente environ 11 % des salaires, pourcentage bien plus élevé que la moyenne du gouvernement, qui est de 3 %. Pour mieux illustrer l'importance de ces dépenses, précisons que les données financières pour 1983-1984 montrent qu'avec 32 % (70 millions de dollars) des dépenses totales de formation de la fonction publique (221 millions de dollars), TC est de loin le plus gros utilisateur de fonds dans ce domaine.

Parallèlement, d'importantes fluctuations des prévisions des besoins se sont produites. C'est ainsi que, d'après les données régionales, les besoins de contrôleurs de la circulation aérienne ont été estimés comme suit : 186 en 1982-1983; 202 en 1983-1984; 68 en 1984-1985; et 70 en 1985-1986. La même situation s'est produite à l'Administration de la Marine, où la prévision des besoins en officiers de marine, fixée à 110 par an d'ici à 1989 (contre 35 en 1982-1983), a entraîné l'agrandissement du Collège de la Garde côtière. Récemment, cependant, les besoins pour 1989 ont été révisés à la baisse et ramenés à 32 par année. En dépit de la surcapacité consécutive, on a décidé que les travaux de construction sont trop avancés pour être interrompus.

On estime que l'IFTC et le CGCC répondent à 60 à 65 % des besoins de formation du Ministère, le reste étant assuré par d'autres sources, principalement l'Administration de l'Air et la Marine.

Actuellement, les gestionnaires du Ministère ont la responsabilité première de la formation et du perfectionnement. En fait, les diverses directions générales des Administrations décident elles-mêmes de leurs besoins de formation. La Direction générale de la formation assure la direction fonctionnelle et joue le rôle d'organisme de service, le cas échéant. En gros, les contrats passés avec le secteur privé représentent environ 5 % des coûts de formation du Ministère.

À la demande du sous-ministre, la Direction générale de la revue a été chargée de revoir toute la formation au sein de TC. La première phase de cet examen (détermination des problèmes) est presque terminée.

Le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers a estimé à 67 millions de dollars la valeur de remplacement de l'IFTC, et à 32 millions de dollars celle du CGCC. Selon ses calculs estimatifs, en 1984-1985, les ressources

consacrées uniquement à la gestion des biens immobiliers à l'IFTC et au CGCC s'établissaient au total à environ 12.7 millions de dollars et 26 années-personnes.

QUESTION CLÉS

Les installations de formation de l'IFTC et du CGCC sont-elles utilisées et gérées efficacement?

Les besoins de formation de Transports Canada sont-ils administrés, définis et satisfaits de la manière la plus rentable possible?

La privatisation, totale ou partielle, serait-elle une option viable pour répondre aux besoins de formation du Ministère?

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, l'absence de démarche concertée dans la gestion de la formation au sein de TC, alliée à une utilisation minime des services de formation externe, et à une définition insuffisante des besoins particuliers des Administrations,soulève de graves préoccupations compte tenu de son incidence manifeste sur les coûts.

La démarche du Ministère en matière de formation montre de nombreuses incohérences et des chevauchements. Ainsi, les pratiques de recouvrement des coûts ne sont pas les mêmes à l'IFTC et au CGCC, bien que les deux établissement relèvent du même centre de responsabilité.

La décision de passer en revue toutes les activités de formation de TC vient à point nommé. Vu l'importance de ces activités dans tous les ministères fédéraux, les avantages par rapport aux coûts, y compris les considérations de rentabilité, paraissent, de l'avis du Groupe d'étude, justifier pareille initiative à l'échelle de toute la fonction publique.

Dans son examen du Collège de la Garde côtière, le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers a recommandé que les frais exigés des ressortissants étrangers correspondent au recouvrement complet des coûts de fonctionnement, y compris des immobilisations.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Imposer des pratiques de facturation identiques, basées sur le recouvrement intégral des coûts, pour les services du Collège de la Garde côtière canadienne et de l'Institut de formation de Transports Canada, d'abord pour les stagiaires n'appartenant pas au Ministère. Ultérieurement, facturer à tous les gestionnaires du Ministère le coût de formation de leur personnel dans ces deux établissements de manière à en arriver au recouvrement de toutes les dépenses.

2. Concurremment avec l'adoption des principes de facturation susmentionnés, donner aux gestionnaires du Ministère la possibilité de choisir l'option la moins coûteuse, à savoir l'Institut de formation de Transports Canada, le Collège de la Garde côtière canadienne, la Commission de la Fonction publique du Canada ou le secteur privé, selon le cas, pour satisfaire leurs besoins de formation.

3. Examiner l'exploitation de l'Institut de formation de Transports Canada et du Collège de la Garde côtière canadienne pour s'assurer que les coûts correspondent à ceux d'autres établissements de formation, et qu'on tire le meilleur parti possible de la sous-traitance.

4. Renforcer le rôle de la Direction générale de la formation dans la gestion globale de sa fonction de formation, de manière à éviter le chevauchement des responsabilités, et à s'assurer que les besoins de formation recensés sont légitimes et qu'on les satisfait de la manière la plus économique possible.

5. Ménager une place beaucoup plus importante à la formation externe, en impartissant à des collèges et à des universités locaux, à des fabricants d'équipement, etc., la formation technique et administrative, lorsque cela est économique.

6. Former un groupe d'étude spécialement chargé d'évaluer toutes les activités de formation dans la fonction publique,afin d'améliorer la rentabilité de la gestion des installations et des activités de formation dans tous les ministères fédéraux. Ce groupe devrait

considérer les mérites, en autres, des contrats obtenus et les économies possibles d'une rationalisation interministérielle. Il devrait également étudier les possibilités de technologies telles que l'enseignement assisté par ordinateur, afin de réduire les coûts, en particulier les frais de déplacement.

STATISTIQUES DE L'AVIATION

DESCRIPTION

Le Centre des statistiques de l'aviation (CSA) est le principal centre fédéral de production de statistiques de l'aviation. Il produit, publie et diffuse des données portant sur l'exploitation des transports aériens canadiens, les activités des aéroports, les mouvements de passagers et de fret aérien entre divers points du Canada et entre le Canada et l'étranger, ainsi que les caractéristiques générales de l'industrie canadienne de l'aviation.

DOCUMENT HABILITANT

Règlement sur les transporteurs aériens (Partie VIII, article 10), en application de la Partie II de la Loi sur l'aéronautique.

OBJECTIF

Recueillir et publier les données utiles à la Commission canadienne des transports (CCT) et à Transports Canada (TC) dans leurs fonctions de réglementation, à Statistique Canada (SC) pour le Système des comptes nationaux, ainsi qu'à l'industrie du transport aérien et au public intéressé.

BÉNÉFICIAIRES

Les ministères et organismes fédéraux, l'industrie des transports aériens et le public intéressé bénéficient des données sur les voyages aériens.

DÉPENSES (1985-1986)

	(milliers $)		
	CSA[1]	**PRSA[2]**	**TOTAL**
Immobilisations	-	-	-
F & E	2,525	1,225	3,750[3]
Transfert	-	-	-
TOTAL	2,525	1,225	3,750[3]
Recettes	25	-	25
Coût net	2,500	1,225	3,725[3]
A.-P.	41	27	68[3]

1 Activités permanentes du CSA.

2 Le projet de réorganisation des statistiques de l'aviation (l'annexe A donne la description des activités) a un coût estimatif total (CET) actuel de 4.5 millions de dollars, dont 3 millions ont déjà été dépensés, estime-t-on.

3 Ne comprend pas les ressources utilisées par Transports Canada pour le traitement des données.

Nota : Statistique Canada, Transports Canada et la Commission canadienne des transports contribuent tous à ce programme.

Statistique Canada est en train de mettre en place un système de recouvrement intégral des coûts de ses publications pour 1985-1986, qui devrait produire des recettes d'environ 27,000 $ par les publications concernant l'aviation au cours de cet exercice. Ni les coûts ni les recettes de ces publications n'apparaissent cependant ci-dessus, car ils sont inclus dans le budget de la Division des publications de SC.

Les recettes de 25,000 $ proviennent des tableaux de données relatives à l'aviation qui ont été spécialement dressés à l'intention de clients du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et de l'industrie.

Le Programme de réorganisation des statistiques de l'aviation (PRSA) devrait prendre fin en 1987-1988.

OBSERVATIONS

Actuellement, les données sur l'aviation sont utilisées pour trois raisons : pour le Système des comptes nationaux de SC, pour lequel 25 à 30 % des données sont essentielles; pour les activités de réglementation économique de la Commission canadienne des transports (CCT); et pour les règlements techniques et de sécurité de Transports Canada (TC). Apparemment, on n'a pas examiné les données qui servent au Système des comptes nationaux pour déterminer à quels autres besoins elles permettraient de satisfaire.

Bien que l'on ne sache pas exactement quels seraient les besoins de données dans le milieu déréglementé envisagé dans Aller sans entraves, on s'accorde à reconnaître qu'ils seraient moindres. Néanmoins, le gouvernement continuera d'avoir besoin d'une base de données pour l'aider à orienter ses politiques.

Le Ministère croit que l'information dont il aura besoin pour s'acquitter de ses responsabilités opérationnelles est liée surtout à la sécurité. Une partie au moins de ces besoins peuvent continuer à être satisfaits par les moyens internes de collecte de données (p. ex., les rapports des tours de contrôle sur les mouvements d'aéronefs), au lieu des rapports fournis par l'industrie.

Le Ministère envisage de centraliser les activités de collecte de données pour tous les modes.

L'industrie soupçonne qu'il existe des doubles emplois inutiles. Par ex., les rapports des tours de contrôle que produit déjà le Ministère permettraient de satisfaire, en partie du moins, l'intérêt exprimé par Transports Canada pour des données sur les points de départ et de destination afin de surveiller les niveaux d'activité de certains aéroports.

Selon l'industrie, une faible part seulement des données actuelles du CSA sont utiles. Qui plus est, même celles qui le sont lui paraissent présenter de sérieux inconvénients. Les données relatives aux points de départ et de destination des passagers, par exemple, sont un indicateur imprécis des tendances concernant les voyages, et sont de moins en moins utiles au fur et à mesure que les transporteurs de niveau III (qui ne les fournissent pas) accroissent leur part de marché. En général, les rapports du CSA ne sont pas disponibles en temps opportun (ce problème est dû en partie au fait que le personnel consacre beaucoup de temps à convaincre les transporteurs de fournir leurs rapports).

Apparemment, il n'existe pas de mécanisme officiel permanent de consultation de l'industrie. Celle-ci trouve les statistiques coûteuses, surtout lorsqu'il ne s'agit pas de données usuelles produites dans le cadre des pratiques d'exploitation courantes. En outre, l'industrie trouve que les données financières exigées sont trop détaillées, et les demandes trop fréquentes.

En 1982, dans le cadre de consultations du PRSA, l'industrie a présenté un énoncé de principes concernant la collecte des statistiques (annexe B).

Quant à la question de savoir si les données recueillies dans un système déréglementé devraient être rendues publiques, comme aux États-Unis, l'industrie estime que la confidentialité des données fractionnées devrait continuer à être protégée. Autrement, les intérêts commerciaux des transporteurs, ainsi que leurs habitudes de présentation des rapports, en souffriront. L'industrie a également fait observer qu'il existe pour les transporteurs et le gouvernement d'autres façons efficaces d'obtenir des données : réseaux informatiques communs, enquêtes privées, revues spécialisées, etc. Statistique Canada a ses propres moyens de protéger la confidentialité des données commerciales tout en répondant aux besoins d'information du public. Il convient cependant de noter que le CSA applique actuellement une entente entre les transporteurs de niveau I (Air Canada, CP Air, PWA, Nordair, Québecair, Eastern Provincial) qui permet de leur communiquer collectivement les données fractionnées (et autrement confidentielles) qu'ils fournissent individuellement.

Le PRSA, qui doit maintenant prendre fin en 1987-1988, s'est avéré un processus long et coûteux. Il paraît d'ailleurs anachronique à la lumière des importants changements à la réglementation que propose Aller sans entraves.

À l'occasion, le CSA a passé des contrats avec le secteur privé pour exécuter certaines étapes de projets de réorganisation, après avoir défini l'orientation du projet au cours des phases préliminaires.

On n'a pas étudié l'effet possible d'un changement des structures de gestion des aéroports sur les besoins de données et les responsabilités en la matière.

QUESTIONS CLÉS

Quelles sont les données dont le gouvernement aurait besoin dans un système déréglementé ? Dans quelle proportion pourrait-on les obtenir autrement qu'en obligeant l'industrie à soumettre des rapports (p. ex., en les tirant du Système des comptes nationaux, de rapports existants du Ministère ou d'enquêtes faites sous contrat)?

Dans un système réglementé s'appuyant sur les forces du marché et sur la liberté d'accès, comment peut-on justifier que le gouvernement fédéral recueille des données qu'il garde confidentielles?

Le Projet de réorganisation des statistiques de l'aviation, ainsi que les activités usuelles du CSA, devraient-ils demeurer inchangés si le cadre de réglementation sur lequel ils s'appuient est complètement modifié?

Le programme présente-il pour le gouvernement et/ou l'industrie des avantages qui justifient l'importance des ressources utilisées?

L'industrie devrait-elle recevoir une compensation pour les données qu'elle est tenue de fournir pour répondre aux seuls besoins internes, ou presque, du Ministère?

ANALYSE

Dans le contexte réglementaire envisagé dans Aller sans entraves, ce programme perdrait énormément de son importance. Les rappports détaillés actuellement exigés ne seront plus nécessaires, mais qu'il faudra continuer à recueillir des renseignements, qui restent à définir, pour les besoins de la réglementation de la sécurité, et pour tenir TC au courant de l'évolution de l'industrie. Dans ces circonstances, le Projet de réorganisation des statistiques de l'aviation ne semble pas justifié. En fait, même dans le contexte actuel qui est moins réglementé, les coûts de ce programme semblent excessifs par rapport aux avantages.

De l'avis du Groupe d'étude, il existe de multiples sources de données qui pourraient être exploitées, en dehors des rapports de l'industrie, mais les possibilités dans ce domaine n'ont pas été explorées avec rigueur.

Le Groupe d'étude pense également que l'industrie devrait recevoir une compensation pour les données qu'elle est tenue de fournir et que le Ministère utilise à des fins strictement internes.

Statistique Canada a en permanence tant besoin d'un quart à un tiers des données pour le Système des comptes nationaux qu'il doit tenir à jour. Il n'est pas certain que le gouvernement aurait besoin de d'autres données sur

l'aviation s'il y avait déréglementation. En outre, si c'était le cas, elles seraient rassemblées séparément, soit par le Ministère soit par le nouvel organisme de réglementation, et l'on ne réclamerait des rapports à l'industrie qu'après avoir systématiquement exploité toutes les autres sources.

Le Groupe d'étude pense que, dans un régime de réglementation économique basé sur les forces du marché et la liberté d'accès, les données recueillies par le gouvernement, sauf celles qui sont destinées au Système des comptes nationaux, devraient être accessibles au public, à moins que les raisons invoquées pour ne pas le faire soient inattaquables.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Mettre fin immédiatement fin au Projet de réorganisation des statistiques de l'aviation.

2. Diminuer la charge de travail imposée à l'industrie, en réduisant la quantité de données sur l'aviation qui sont exigées des transporteurs aériens, compte tenu des besoins de réglementation exposés dans la Nouvelle politique aérienne du Canada (mai 1984) et conformément aux principes énoncés dans l'option n° 5 ci-après.

3. Réduire de 25 % les ressources permanentes du Centre des statistiques de l'aviation, à compter de 1986-1987.

4. Les données sur l'aviation qui sont indispensables au Système des comptes nationaux devraient être rassemblées sous l'autorité législative de Statistique Canada et devraient être mises à la disposition de Transports Canada selon des modalités à négocier.

5. Le besoin, s'il existe, et la responsabilité de la collecte de données sur l'aviation, outre celles qui sont indispensables au Système des comptes nationaux, devraient être définis dans la nouvelle législation sur les transports proposée dans Aller sans entraves, afin de permettre la discussion publique sur tout fardeau éventuel pour l'industrie dans un système déréglementé et sur la meilleure façon de l'adminis-trer. Si la loi

définitive exige des données additionnelles sur l'aviation, les principes suivants devraient s'appliquer à leur collecte :

a. puiser dans les sources d'information internes existantes (rapports de tour de contrôle, résultats du projet d'amélioration des données de vol, etc.), avant d'obliger l'industrie à fournir de nouveaux rapports;

b. examiner les possibilités de contrats avec le secteur privé pour répondre à des besoins d'information particuliers (p. ex., enquêtes sur les voyageurs), avant d'obliger l'industrie à produire des rapports supplémentaires;

c. consulter systématiquement l'industrie à intervalles réguliers au sujet des besoins de données. À cet égard, la liste des principes proposés par l'Air Transport Association of Canada en 1982 serait un bon point de départ (voir annexe B);

d. faire en sorte que l'industrie recouvre ce qu'il lui en coûte pour fournir des données qui sont destinées uniquement à l'usage interne du Ministère;

e. revoir périodiquement des données additionnelles concernant l'industrie, p. ex. tous les deux ans;

f. conformément aux principes d'un régime déréglementé, rendre publiques les données qui ne servent pas au Système des comptes nationaux, à moins que l'on puisse démontrer, cas par cas, qu'il est essentiel de les garder confidentielles. En outre, tout organisme gouvernemental qui recueille des données sur l'aviation ne devrait pas fournir des services privés de diffusion à un groupe exclusif de transporteurs (p. ex., en faisant circuler en leur nom des données soumises à titre individuel et par ailleurs confidentiel-les, entre les membres du groupe).

6. Si, comme il est envisagé dans <u>Aller sans entraves</u>, les fonctions de l'organisme de réglementation sont profondément remaniées, démanteler le Centre des statistiques de l'aviation.

ANNEXE A

DESCRIPTION DU PROJET DE RÉORGANISATION DES STATISTIQUES DE L'AVIATION

PROJET: ORIGINE ET DESTINATION DES VOLS D'AFFRÈTEMENT

Le projet de réorganisation des statistiques sur l'origine et la destination des vols d'affrètement a été lancé à la suite de la décision de combiner les questionnaires nationaux et internationaux pour établir un nouvel Énoncé n° 2, qui facilitera pour le transporteur l'utilisation du concept d'origine et de destination des vols (c.-à-d. le contrôle de toutes les étapes de vol).

Le système d'enquête mis en oeuvre grâce à cette réorganisation permettra de réduire le fardeau qu'impose aux transporteurs l'obligation de fournir des réponses, de communiquer en temps utile des données plus précises, de fournir les heures d'arrivée et de départ des vols d'affrètement et de plus amples renseignements sur les activités des services d'affrètement, et de faciliter l'accès des données aux principaux usagers : Transports Canada, la Commission canadienne des transports et Statistique Canada.

État d'avancement

Le projet doit être mis en oeuvre au cours du dernier semestre de 1985-1986, et des rajustements sont prévus pour la première moitié de 1986-1987.

PROJET: ACTIVITÉ AÉROPORTUAIRE - SYSTÈME PRINCIPAL ET SOUS-SYSTÈMES

Le Rapport sur les activités aéroportuaires porte sur le trafic des passagers, du courrier et du fret aux aéroports canadiens. Il faut un système capable de fonctionner même si l'on retranche les données qui ne sont plus recueillies et qu'on ajoute les nouveaux éléments tirés du nouvel Énoncé n° 6 (I,F). Il y a diverses autres exigences, notamment la nécessité de modifier les rapports sur les extrants fournis par les sous-systèmes de Transports Canada pour assurer la capacité. Ces sous-systèmes produisent : 1) les analyses trimestrielles et annuelles détaillées des données sur le volume de trafic par aéroport; et 2) les sommaires annuels de l'activité aéroportuaire.

État d'avancement

Les mesures de rajustement après mise en oeuvre sont prévues pour la seconde moitié de 1985-1986.

PROJET : REFONTE DES FICHIERS DES PARAMÈTRES D'ENCYCLOPÉDIE

Résumé

Les fichiers des paramètres d'encyclopédie servent principalement à faciliter la validation des données brutes qui sont entrées dans les divers systèmes.

État d'avancement

Les ajustements après mise en oeuvre doivent être terminés au début de 1986-1987.

ANNEXE B

PRINCIPES DE L'INDUSTRIE CONCERNANT LA PRÉSENTATION DE STATISTIQUES

1. Les transporteurs ont besoin de comprendre l'utilisation des statistiques et leur utilité pour justifier ce qu'il leur en coûte de les fournir.

2. Les transporteurs doivent réduire leurs coûts, car leur viabilité financière est menacée par des augmentations incontrôlables des principaux éléments de coût.

3. Il conviendrait de regrouper tous les rapports statistiques qu'exige le gouvernement.

4. Les transporteurs s'opposent à l'établissement de données à des fins de réglementation.

5. "UN SEUL DOSSIER - UN DOSSIER POUR TOUS"

6. Confidentialité - éviter de favoriser les transporteurs étrangers sur le plan de la concurrence.

7. Les transporteurs continueront de fournir les données pour la préparation des rapports statistiques convenus pour les années 80.

Source : Air Transport Association of Canada

PILOTAGE

DESCRIPTION

Il existe quatre administrations de pilotage. Toutes sont des sociétés de la Couronne mentionnées dans l'Annexe C-1. Elles ont pour tâche d'assurer le mouvement sûr et ordonné des navires dans les eaux où le pilotage est obligatoire.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur le pilotage et ses annexes.

OBJECTIF

Les administrations de pilotage ont pour objet :

a. d'établir, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace dans leur région respective; et

b. de prescrire des tarifs de pilotage équitables et raisonnables qui permettent à chaque administration de tirer des recettes suffisantes pour être financièrement autonome.

BÉNÉFICIAIRES

Les sociétés de transport maritime, de même que les armateurs, les capitaines et les équipages de navire sont les bénéficiaires des services des pilotes. Ces services améliorent la sécurité de la navigation et réduisent les risques d'accident et de dommage aux voies navigables, aux installations maritimes et à la propriété publique.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)
F & E	252*
Transfert	2,248
TOTAL	2,500
Recettes	-
Coût net	2,500
A.-P.	4

* Estimation.

Nota : Les quatre années-personnes susmentionnées relèvent de Transports Canada (TC). Il s'agit de personnes qui donnent des conseils et assurent la liaison en matière de politique sur les questions de pilotage maritime.

Le paiement de transfert représente l'aide financière accordée aux administrations de pilotage pour les défrayer des pertes d'exploitation. En 1984-1985, la majeure partie de ce montant a été versée à l'Administration de pilotage des Laurentides (APL).

OBSERVATIONS

Le pilotage est la conduite d'un navire par un officier de quart à la passerelle compétent qui possède une bonne connaissance des eaux où se déplace un navire. On s'entend unanimement sur la nécessité des services de pilotage susmentionnés.

En 1983, la moyenne des missions de pilotage sans incident variait de 99.3 % à 99.8 %, selon l'administration en cause.

D'après la Loi sur le pilotage, ""pilotage obligatoire", en ce qui concerne un navire, signifie que le navire doit obligatoirement être sous la conduite d'un pilote breveté ou d'un titulaire de certificat de pilotage".

Les pilotes sont embauchés comme employés des administrations de pilotage ou encore comme membres de diverses corporations de pilotes qui ont passé un contrat avec les administrations de pilotage.

La Dominion Marine Association, de même que certains propriétaires de navires, officiers et expéditeurs, soutient que le pilotage obligatoire est inutile au Canada. Selon eux, la décision de recourir aux services d'un pilote devrait être laissée au propriétaire ou au capitaine du navire. A leur avis, le pilotage obligatoire impose des coûts inutiles au secteur du transport maritime et, donc, aux expéditeurs qui en utilisent les services. Le Ferbec, navire exploité exclusivement sur la ligne reliant Havre Saint-Pierre et Sorel, a dû verser 405,000 $ en droits de pilotage en 1984. En comparaison, durant la même saison, le coût total d'exploitation de son équipage de 30 membres a été de 925,000 $.

Par ailleurs, les administrations de pilotage, certains exploitants de port et des représentants de transporteurs maritimes étrangers soutiennent que le pilotage obligatoire est indispensable dans certains secteurs pour assurer la sécurité publique et la protection de l'environnement.

Les administrations de pilotage du Pacifique (APP) et des Grands Lacs (APGL) accordent toutes deux des exemptions aux navires et aux capitaines qui en font la demande, sous réserve qu'ils présentent des documents attestant des connaissances et de l'expérience des officiers de quart à la passerelle dans les zones de pilotage où ils naviguent (10 voyages en trois ans). L'Administration de pilotage des Laurentides n'accorde aucune exemption.

Pour obtenir les brevets de pilotage, il faut réussir à un examen établi par chaque administration. Cette épreuve a lieu sous surveillance de pilotes actifs. La Dominion Marine Association soutient que les capitaines qu'elle regroupe dans son effectif possèdent l'expérience et les connaissances voulues, et que cet examen leur fait insulte. Qui plus est, la présence de pilotes brevetés actifs aux examens ne favorise pas la délivrance des brevets. Ainsi, l'Administration de pilotage de l'Atlantique a remis environ 45 brevets à la suite d'examens, tandis que l'Administration de pilotage des Laurentides n'en a accordé aucun.

Il existe deux situations où un navire doit verser des droits de pilotage, même s'il n'y a pas de pilote à bord. En premier lieu, parfois, généralement à la fin de la saison de navigation, une pénurie de pilotes fait que deux navires font route en tandem à l'intérieur d'une zone de pilotage obligatoire, sous la conduite du pilote du navire de tête. En second lieu, il arrive également qu'un pilote ne puisse monter à bord d'un navire à cause du mauvais temps, mais que le navire fasse route dans une zone de pilotage obligatoire sous la direction d'un capitaine compétent. Dans les deux cas, des droits de pilotage sont perçus comme si un pilote avait été à bord du navire.

Beaucoup croient que les tarifs de pilotage devraient être négociés avec l'industrie visée. Les audiences de la Commission canadienne des transports (CTT) relatives à des appels à l'égard de tarifs sont coûteuses. De plus, les coûts impartis aux parties au litige sont un fardeau pour l'industrie du transport maritime et pour les expéditeurs.

Les membres du conseil de chacune des administrations de pilotage sont des pilotes brevetés actifs. Il en résulte donc des conflits d'intérêt.

À l'exception de l'Administration de pilotage du Pacifique, la productivité des pilotes semble faible.

On s'entend généralement à dire que l'indemnisation des pilotes est trop élevée en comparaison du travail accompli, et que la limite de leur responsabilité, fixée à 1,000 $, est trop faible.

QUESTIONS CLÉS

Le pilotage devrait-il être obligatoire au Canada?

Les coûts de pilotage devraient-ils être subventionnés par le gouvernement?

Comment pourrait-on contrôler les coûts imposés à l'industrie?

L'appareil administratif est-il approprié?

ANALYSE

Bien que les dépenses de pilotage de Transports Canada (TC) soient peu élevées, les quatre administrations de pilotage coûtent plus de 50 millions de dollars par année à l'industrie. Toute réduction de ces coûts profitera au Canada en faisant baisser le prix des produits canadiens sur les marchés intérieurs et étrangers. La diminution des coûts de pilotage ne doit toutefois pas se faire au détriment de la sauvegarde de la vie humaine, de la propriété ou de l'environnement du fait d'incidents impliquant des navires.

Exception faite de l'Administration de pilotage des Laurentides, le Groupe d'étude conclut que le système établi aux termes de la Loi sur le pilotage a évolué. Bien qu'encore imparfait, il protège l'environnement, répond aux besoins de l'industrie, permet la prise de décisions au plan local, est presque financièrement autonome et témoigne d'une maturité suffisante pour résoudre nombre de ses problèmes.

En revanche, le Groupe d'étude sur les programmes de réglementation estime que nombre des services offerts par les pilotes à travers le pays ne sont pas nécessaires.

Aussi, il a proposé la privatisation des services de pilotage.

L'audience en cours de la CCT sur le tarif de l'Administration de pilotage des Laurentides, ainsi que les pièces justificatives corollaires, devrait servir de base à un examen du fonctionnement de cette administration. Il conviendrait de considérer surtout les pratiques commerciales et l'efficacité de l'exploitation, plus précisément en ce qui touche le rajustement du nombre de pilotes utilisés en fonction des baisses du trafic.

Le Groupe d'étude croit qu'il devrait continuer d'y avoir des zones de pilotage obligatoire au Canada, mais que chaque administration devrait examiner périodiquement les besoins de la région qu'elle dessert, afin de s'assurer qu'il demeure justifié d'imposer les services d'un pilote dans les zones de pilotage obligatoire. En outre, les conditions d'exemption et de délivrance des brevets aux navigateurs devraient aussi être revues périodiquement pour veiller à leur pertinence. Ainsi, accorder une exemption après dix voyages en trois ans semble une exigence pertinente de l'APGL, tandis que l'APL n'en accorde aucune et insiste sur le recours à des pilotes brevetés ou à des titulaires de brevet de pilotage.

Le Groupe d'étude sur les programmes de réglementation propose d'encourager les capitaines et les officiers à passer les examens d'obtention des brevets de pilote. Il estime également que la Loi sur le pilotage devrait être modifiée de manière à prévoir des exemptions pour les capitaines et les officiers de quart à la passerelle compétents. Le Groupe d'étude sur les programmes de transports, pour sa part, est d'avis que la Loi actuelle permet d'accorder de telles exemptions.

Le Groupe d'étude juge inéquitable d'imposer les pleins droits de pilotage aux navires lorsqu'aucun pilote ne se trouve à bord. La Loi sur le pilotage devrait contenir des dispositions prévoyant des droits moindres, sinon aucun droit, selon les circonstances. Il doit être bien compris que le Groupe d'étude ne s'oppose pas à ce que des amendes appropriées soient imposées en cas d'illégalité. Simplement, il propose de rajuster le droit de pilotage lorsque les circonstances l'exigent.

La limite de responsabilité personnelle d'un pilote, fixée à 1,000 $ par la Loi, paraît appropriée au Groupe d'étude. Elle réduit au minimum le coût de prestation des services de pilotage et permet au propriétaire de navire d'obtenir l'assurance-responsabilité nécessaire à meilleur compte. La crédibilité accordée aux états de service des pilotes exige toutefois d'imposer des sanctions aux pilotes advenant un accident dont ils partagent la responsabilité. Toutefois, ces sanctions doivent être en proportion des circonstances.

Le Groupe d'étude sur les programmes de réglementation a proposé de hausser la limite de responsabilité personnelle des pilotes.

Le Groupe d'étude estime que chaque administration de pilotage devrait être tenue d'indiquer, dans son rapport annuel au ministre, les mesures qu'elle a prises pour assurer que la productivité et l'indemnisation des pilotes, de même que les tarifs, demeurent suffisantes pour offrir à l'industrie les services nécessaires au coût le plus bas. Ces dépenses devraient être recouvrées auprès de l'industrie.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Réorganiser toutes les administrations de pilotage, de manière à éliminer les conflits d'intérêt et à les rendre plus comptables envers l'industrie du transport maritime et le public desservi et plus sensibles à leurs besoins. Pour cela, il faudra que les pilotes actifs ne fassent pas passer les examens d'obtention des brevets de pilotage aux capitaines et aux officiers de quart à la passerelle, et qu'ils ne soient pas membres des conseils des administrations de pilotage.

2. À la suite du rapport de la Commission canadienne des transports sur l'audience qui se poursuit présentement concernant un appel interjeté à l'égard d'un tarif, modifier les zones de pilotage obligatoire et les règles d'exemption de l'Administration de pilotage des Laurentides de manière à répondre aux besoins de l'industrie, tout en assurant la sécurité des navires et la protection de l'environnement.

3. Proposer des modifications aux articles 33 et 34 de la Loi sur le pilotage, afin de permettre l'imposition discrétionnaire de droits de pilotage à un navire se déplaçant en toute légalité dans une zone de pilotage obligatoire sans toutefois avoir à son bord un pilote breveté ou un titulaire de brevet de pilotage.

RAVITAILLEMENT

DESCRIPTION

Il incombe à la Garde côtière de coordonner le ravitaillement de l'Est de l'Arctique (à l'exception du district de Keewatin, où cette tâche relève de la Société des transports du Nord Limitée) pour le compte des gouvernements fédéral, provinciaux et des Territoires du Nord-Ouest, de la United States Air Force et d'expéditeurs commerciaux et privés.

DOCUMENT HABILITANT

Budget des dépenses principal.

OBJECTIF

Exécution efficace et rentable du ravitaillement de l'Est de l'Arctique.

BÉNÉFICIAIRES

Livraison assurée d'approvisionnements et de matériel pour les expéditeurs, les collectivités du Nord, les points de commerce et les bases militaires.

Mise en place d'un cadre dans lequel les sociétés de transport maritime peuvent offrir des services efficaces.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)
Immobilisations	-
F & E	7,513
Transfert	-
TOTAL	7,513
Recettes	6,722
Coût net	791
% de recouvrement des coûts	89
A.-P.	10

Nota : À l'occasion, les navires de la Garde côtière canadienne livrent des marchandises aux collectivités du Nord lorsque les conditions de navigation ne permettent pas aux navires commerciaux de le faire.

OBSERVATIONS

Le ravitaillement est la méthode la moins coûteuse de réapprovisionner les collectivités du Nord.

Les besoins du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest comptent pour 80 %, environ, des marchandises expédiées.

Il est indispensable de coordonner les activités de ravitaillement afin d'offrir aux expéditeurs, aux consignataires et à l'industrie du transport maritime un cadre approprié pour le ravitaillement des collectivités du Nord.

La responsabilité de cette coordination a été confiée à Transports Canada (TC) dans une décision de politique d'un comité interministériel formé de TC, d'Approvisionnements et Services Canada (ASC), d'Affaires indiennes et du Nord Canada, du Conseil du Trésor du Canada et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Pour l'heure, rien ne laisse prévoir que cette décision sera modifiée.

La division de l'Est de l'Arctique en secteurs distincts aux fins des appels d'offres fait qu'un bon nombre de compagnies participent au ravitaillement du Nord.

Transports Canada tente présentement d'obtenir du Conseil du Trésor du Canada une prolongation de cinq ans de son mandat, qui doit prendre fin en 1987. Une condition prévue au présent mandat, et qui sera maintenue aux termes de la prolongation demandée, autorise le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à proposer à tout moment qu'un organisme inuit assume la coordination susmentionnée.

QUESTIONS CLÉS

Le gouvernement fédéral devrait-il participer à cette activité?

Le gouvernement fédéral devrait-il recouvrer les coûts liés à cette activité?

Des changements pourraient-ils être apportés en vue d'améliorer la rentabilité du système de ravitaillement?

ANALYSE

Il faut tout le temps coordonner le ravitaillement des collectivités du Nord afin d'assurer la rentabilité optimale de cette activité. Compte tenu de la concurrence commerciale liée à cette activité, la coordination devrait en incomber à un organisme capable de retenir les meilleurs services au meilleur prix. Comme Transports Canada peut coordonner les opérations de ses brise-glaces avec les voyages des navires commerciaux de ravitaillement, il paraît être, de l'avis du Groupe d'étude, l'organisme fédéral le mieux placé pour accomplir cette tâche.

Le Groupe d'étude juge indiqué de déléguer cette fonction de coordination à un organisme autochtone dans la mesure où la rentabilité du ravitaillement n'est pas compromise.

Les pratiques d'adjudication des contrats de transport visent à assurer que plusieurs sociétés de transport maritime participent au ravitaillement, plutôt qu'à obtenir les services de transport de marchandises les plus efficients. Cette façon de procéder exclut la possibilité de confier le ravitaillement à une seule compagnie à un coût plus avantageux, ou d'offrir à un nombre moindre de compagnies des contrats plus importants.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Modifier immédiatement les pratiques d'adjudication des contrats de Transports Canada, afin de s'assurer que rien n'empêche les entreprises commerciales de faire des soumissions à l'égard de l'ensemble ou d'une partie des marchandises à livrer.

2. Recouvrer entièrement les coûts de ravitaillement du Nord payés par Transports Canada.

3. Explorer les moyens d'encourager et de développer les compétences d'un organisme autochtone approprié qui s'occuperait éventuellement de la coordination du ravitaillement.

4. Autoriser un organisme autochtone compétent à assumer la coordination du ravitaillement, après réception d'une proposition acceptable.

FINANCEMENT DE PETITS PROJETS PAR EMR - TRANSPORTS

DESCRIPTION

Le financement de petits projets par Énergie, Mines et Ressources Canada (EMRC) dans le secteur de l'énergie industrielle et de l'énergie reliée aux transports en milieu urbain vise à encourager l'adoption de diverses mesures d'économie de l'énergie découlant de la Politique énergétique nationale (PEN). Pour ce faire, il recourt à des projets pilotes, à la publicité et à des échanges d'information.

DOCUMENT HABILITANT

Les mesures prévues dans la Politique énergétique nationale sur le plan du financement des petits projets ont été approuvées par le Conseil du Trésor le 21 mai 1981 (CT-777384), pour une période de cinq ans se terminant en 1985-1986.

OBJECTIF

Appuyer, améliorer, faciliter et encourager l'économie d'énergie dans certains secteurs des transports, entre autres par des projets pilotes, des échanges d'information, des documents informatifs, des ateliers, des colloques et des études.

Atteindre les objectifs d'économie d'énergie par des entreprises conjointes avec d'autres niveaux de gouvernement, des commissions de transport, des associations, des entreprises privées et des particuliers, entre autres des bénévoles.

BÉNÉFICIAIRES

Voyageurs de banlieue - Évaluation du principe du covoiturage comme mode de transport de banlieue.

Camionneurs - Accès à l'information sur l'économie d'énergie et les substituts du pétrole.

Conducteurs - Sensibilisation aux possibilités d'économie d'énergie et de coûts en carburant.

DÉPENSES (1984-1985)

	(milliers $)
Immobilisations	-
F & E	147
Transfert	235
TOTAL	382
Recettes	-
Coût net	382
A.-P.	1

Nota : En 1985-1986, dernière année des projets visés, les dépenses n'ont pas changé. En 1986-1987, le transfert d'environ 100,000 $ est prévu, à cause des retards de mise en oeuvre du Programme de démonstration des économies d'énergie dans le camionnage.

OBSERVATIONS

Il incombe au gouvernement fédéral de veiller à ce que les besoins futurs du pays en carburant soient satisfaits soit par l'exploration, soit par l'économie d'énergie.

Puisque qu'environ 60 % des carburants à base de pétrole sont consommés en milieu urbain, il est logique de mener les projets d'économie d'énergie dans les villes.

Les activités du Programme consistent en grande partie en des projets financés par le gouvernement fédéral en milieu urbain.

D'autres intéressés participent à certains projets. Ainsi, au Québec, le projet de covoiturage est financé par le gouvernement provincial et par la compagnie Esso. Toyota et Chrysler fournissent gratuitement des fourgonnettes à l'Association de covoiturage du Québec Inc. (ACQ). Ces véhicules sont utilisés par des groupes de voyageurs de banlieue. En 1985-1986, grâce aux efforts de l'ACQ, 15 organismes de covoiturage par fourgonnette et 1,200 autres employant l'automobile fonctionneront au Québec.

Les modèles réalisables de covoiturage sont maintenant bien établis et bien documentés grâce au projet pilote mené au Québec.

Les demandes de financement de centres de covoiturage présentées au gouvernement fédéral dans d'autres parties du pays devraient, dans un proche avenir, se faire plus pressantes et plus nombreuses.

Au Manitoba, le Programme de démonstration des économies d'énergie dans le camionnage en est à l'étape du lancement.

Ce projet est lui aussi une entreprise commune du gouvernement provincial, de la Manitoba Trucking Association et d'un certain nombre de petites et grandes entreprises de camionnage.

Dans le cadre de ce projet, l'expérience acquise aux États-Unis en la matière sera communiquée au Canada.

La Société canadienne des postes a minutieusement étudié la question de l'économie de l'essence et a fait des essais à l'aide de son vaste parc de camions et de fourgonnettes. Toutefois, ses conclusions ont été peu diffusées. Elles sont énoncées uniquement dans des articles destinés à des sociétés savantes.

Transports Canada participe également au programme d'économie d'énergie. Il a établi des normes et il surveille les nouveaux indices d'essence des automobiles. Il a aussi publié une brochure intitulée "Guide sur la consommation de carburant".

EMRC a publié, depuis 1977, le "Guide de l'économie au volant : conseils sur l'achat, la conduite et l'entretien de votre voiture pour économiser énergie et dollars". Il reconnaît cependant que ce document a besoin d'une mise à jour.

QUESTIONS CLÉS

Le maintien de la participation du gouvernement fédéral à des projets d'économie, tels le covoiturage et le Programme de démonstration des économies d'énergie dans le camionnage, est-il justifié?

Devrait-il y avoir une concertation interministérielle concernant les activités d'information?

ANALYSE

Dans sa poursuite de l'autosuffisance énergétique, le gouvernement fédéral se préoccupe à juste titre de l'économie d'énergie, entre autres dans le secteur des transports urbains. Il s'agit de définir la nature ou la forme de la participation du gouvernement fédéral en cette matière.

Les consommateurs de produits énergétiques dérivés du pétrole ont tout intérêt à être conscients de leur consommation d'énergie, ne serait-ce qu'en limitant leurs dépenses personnelles sur ce chapitre.

Bien que le gouvernement fédéral puisse jouer un rôle utile dans la diffusion de l'information sur l'économie d'énergie dans le secteur des transports, la nécessité et l'utilité de sa participation (financement direct ou indirect) à certains projets pilotes sont, au mieux, discutables.

Dans la mesure où leurs responsabilités, leurs besoins ou leurs priorités le justifient, les ministères et les organismes fédéraux (par exemple la Société canadienne des postes) peuvent participer utilement à des projets d'économie d'énergie. Toutefois, les résultats obtenus seraient plus utiles s'ils étaient diffusés de façon systématique.

En ce qui a trait aux projets en cours (tel le covoiturage), le Groupe d'étude estime que le gouvernement fédéral devrait immédiatement mettre fin à sa participation et concentrer ses efforts exclusivement sur la diffusion de l'information. Ainsi, au lieu de financer directement la démonstration dans le camionnage au Manitoba, il pourrait se borner à diffuser l'information pertinente que possèdent déjà des ministères et des organismes fédéraux (par exemple la Société canadienne des postes).

Le chevauchement des activités entre EMRC et d'autres ministères, y compris Transports Canada (par exemple les publications sur l'économie d'énergie telles que le Guide sur la consommation de carburant), doit être éliminé.

Le Groupe d'étude croit que, compte tenu de sa mission, Énergie, Mines et Ressources Canada est le mieux placé pour jouer le rôle de principal coordonnateur des activités du gouvernement fédéral en matière d'économie de l'énergie dans les transports.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Cesser immédiatement la publication du Guide sur la consommation de carburant de Transports Canada.

2. Mettre fin à la participation financière d'Énergie, Mines et Ressources Canada à des projets tels que le Centre de covoiturage du Québec et le Programme de démonstration des économies d'énergie dans le camionnage au Manitoba, et plutôt resteindre le programme de financement de petits projets de transport à la diffusion de l'information.

PARTIE 3 - QUESTIONS CONNEXES CONCERNANT LA POLITIQUE ET LES PROGRAMMES

RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION - ALLER SANS ENTRAVES

Les observations et les conclusions contenues dans la présente section traduisent uniquement le point de vue collectif du Groupe d'étude sur les programmes de transports. Celui-ci n'a jugé ni approprié ni utile de faire des entrevues pour connaître l'opinion de tierces parties sur les propositions du ministre des Transports concernant la réforme de la réglementation. Le Groupe fonde cette décision sur diverses considérations. Selon son mandat, le Groupe devait examiner l'application des programmes de transports au sein du gouvernement fédéral. Néanmoins, conscient que, dans certains cas, la mise en oeuvre des programmes et les politiques sont si indissociables qu'il est vain de commenter l'une sans évoquer les autres, le Groupe d'étude a posé que le document Aller sans entraves tient plus du cadre que du plan d'action. Il a conclu que l'application des programmes était donc indéniablement subordonnée aux principes qui les sous-tendent.

De plus, le bureau du ministre et le ministère des Transports avaient déjà sondé l'opinion d'un grand nombre de représentants du secteur privé, ou étaient en train de le faire. Enfin, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes avait donné pour instruction au Groupe d'étude sur les programmes de réglementation de consulter les provinces sur les questions de réglementation en général.

Enfin, il était connu qu'un groupe d'étude spécial avait été constitué avec mission de rendre compte au Président du Groupe de travail des rapports entre le gouvernement fédéral et les organismes de réglementation.

Malgré l'absence de consultations extérieures, le Groupe a pensé que ses vues intéresseraient les ministres, car même si ses membres sont peu nombreux, leur expérience couvre tous les modes et la plupart des facettes du transport.

Dans l'ensemble, le Groupe d'étude voit dans Aller sans entraves un vigoureux et cohérent énoncé de principes et de propositions axés sur un réseau de transport plus soumis à l'influence du marché. Il est préconisé de laisser l'esprit

d'entreprise et la concurrence s'exercer plus librement, dans l'espoir d'obtenir un réseau plus efficace, offrant des services à meilleur prix.

Ces objectifs et la démarche adoptée pour les atteindre semblent bien convenir aux secteurs "mûrs" du réseau de transport où le volume de trafic est suffisant pour que les forces de la concurrence s'exercent utilement. Par contre, dans de nombreuses régions du Canada, le réseau est encore "en voie de développement". Les longues distances et le faible volume de trafic font que les services ne sont pas commercialement viables ou que la concurrence est trop faible pour permettre d'offrir des niveaux de service et des prix raisonnables. Aller sans entraves reconnaît la situation, mais propose d'y remédier par une déréglementation générale. S'il n'en résulte pas des services commercialement viables, des appels d'offres seront lancés à l'égard de services subventionnés. Cette façon de procéder risque de créer de nombreux problèmes qui se feront probablement sentir de façon plus aiguë dans les régions les moins peuplées du pays.

Il est à craindre aussi que l'accroissement de la concurrence n'entraîne la réduction, voire l'élimination, de l'interfinancement entre routes plus profitables et routes moins profitables. S'il est vrai qu'à l'extrême, l'interfinancement puisse être indûment coûteux pour les usagers des routes plus rentables, pratiqué avec modération, il a sa raison d'être. Souvent, en effet, la route moins payante est une ligne d'apport pour une autre plus rentable dont elle accroît la viabilité. Si les lignes moins rentables ne sont plus interfinancées, maintenir celles qui ne sont pas viables coûtera forcément plus cher que maintenant en subventions du trésor public.

En période de restrictions financières, cela peut fort bien signifier qu'un bon nombre des routes moins rentables devront être abandonnées faute de financement. Dans la mesure où il pourrait en être ainsi, le Groupe d'étude est d'avis qu'il serait préférable de conserver un certain interfinancement pour que la route moins rentable subsiste grâce à une formule, même imparfaite, de financement par les usagers.

On s'interroge également sur l'interdépendance entre une réglementation économique moins stricte et la compétitivité. L'imprécision du document Aller sans entraves sur le rôle des grandes sociétés de la Couronne

dans le secteur des transports, soit Air Canada, CN Rail et sa filiale la société de camionnage CN Route, et CN Marine, renforce cette préoccupation. Il ne faut absolument pas sous-estimer l'incidence de ces compagnies sur la viabilité des activités commerciales des transporteurs privés. Il n'est pas question de sonder ici leur performance financière ou la compétence de leur gestion. Qu'il suffise de dire que l'industrie privée ne pourrait pas fonctionner comme elles. La question dépasse leur simple viabilité commerciale, parce que les directives d'exploitation que leur a données le gouvernement ou le mode de fonctionnement qu'elles ont choisi ont eu, et continueront d'avoir, une influence déterminante sur le marché. En fait, sur certaines routes, dans certains modes de transport, ces sociétés de la Couronne sont capables d'éliminer la concurrence grâce à leur capacité d'absorber les pertes. En d'autres termes, une société de la Couronne qui prétend être une entreprise commerciale, mais qui n'est pas gouvernée par le souci du résultat net, n'a absolument rien d'une entreprise commerciale.

La faiblesse des mesures de protection contre la propriété étrangère préoccupe aussi le Groupe d'étude. Les réformes proposées s'appuient uniquement sur la Loi sur Investissement Canada. Or, cette loi stipule que toutes les transactions inférieures à cinq millions de dollars sont dispensées d'examen. Cette situation risque de poser de graves problèmes dans les industries du transport aérien et du camionnage, puisque rien n'empêche une entité étrangère d'acquérir le contrôle d'un service intérieur important.

Par exemple, une société étrangère pourrait acquérir l'entière propriété d'un petit transporteur aérien canadien pour moins de cinq millions de dollars. Elle pourrait ensuite profiter de la déréglementation pour en étendre les activités à l'échelle nationale ou peut-être même internationale, à la seule condition d'obtenir un certificat d'exploitation et une police d'assurance suffisante. Cette façon de procéder permet de passer outre aux dispositions sur le contrôle étranger et d'éviter le seuil de 20 millions de dollars concernant les avis de transaction. Le Canada risque de se trouver confronté à des situations de propriété étrangère qui iraient à l'encontre de l'intérêt national. La même chose pourrait se produire dans l'industrie du camionnage.

Le Groupe d'étude estime que le gouvernement devrait tout considérer particulèrement la nécessité de continuer de limiter la propriété étrangère. En l'occurrence, du moins

en ce qui concerne les transports aériens, pareilles restrictions concorderaient avec les politiques d'autres gouvernements. Les États-Unis, par exemple, limitent la propriété étrangère de transporteurs américains à 20 % des actions avec droit de vote. Le Royaume-Uni, pour sa part, interdit aux étrangers de prendre le contrôle de compagnies aériennes britanniques, encore que le Secrétaire d'État puisse autoriser certaines exceptions.

La question des monopoles, tels l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et les aéroports, est un autre grand point d'intérêt du Groupe d'étude. Il faudra que le gouvernement fixe des normes précises de dépenses et de recettes pour les entités de ce genre. Sinon, plus les dépenses seront élevées, plus les revenus devront l'être aussi, au détriment d'un réseau de transport efficace.

Enfin, le Groupe d'étude juge que l'omission des services ferroviaires voyageurs et de VIA Rail est lourde de conséquences, comme d'ailleurs l'exclusion du transport du grain. VIA Rail est en concurrence directe avec d'autres modes de transport publics et fait une profonde saignée dans le trésor fédéral. Il semble au Groupe d'étude que tout énoncé de politique nationale des transports doit faire mention du rôle du service ferroviaire voyageurs pour répondre aux besoins de transport du Canada, en milieu de concurrence.

Le Groupe a minutieusement scruté un bon nombre de programmes. Fort de la vue d'ensemble qu'il a acquise ainsi, il souhaite commenter l'exclusion plus particulière du transport du grain. De fait, il est impossible de ne pas être frappé par les avantages qu'aurait l'application des principes énoncés dans Aller sans entraves dans cet important secteur. Il suffirait de quelques mesures conformes avec les principes posés dans ce document pour aider le réseau canadien de transport et de manutention du grain de l'Ouest à devenir plus efficace et plus soumis aux forces du marché. La position du Canada sur un marché mondial du grain très concurrentiel et le rendement global des producteurs canadiens s'en trouveraient renforcés. Il faudrait entre autres autoriser l'abandon d'embranchements et les abattements sur les tarifs ferroviaires lorsque ces mesures sont judicieuses sur le plan économique, afin d'encourager l'offre de tarifs marchandises attrayants et de mettre en oeuvre la recommandation du Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau relative au "versement au producteur".

Le Groupe d'étude a entendu certaines critiques à l'égard du processus de consultation, surtout de la part des gouvernements provinciaux. Entreprendre des consultations constructives est, certes, un exercice qui demande beaucoup de temps. Toutefois, il importe de reconnaître le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans le secteur des transports. L'évolution vers un système de transport moins réglementé et plus soumis aux impératifs du marché exigera, dans bien des cas, une étroite consultation entre ces deux niveaux de gouvernement. Bien que le document Aller sans entraves invite l'opinion publique à s'exprimer et fasse mention de la coopération entre le ministre fédéral des Transports et ses homologues provinciaux en ce qui concerne le camionnage extra-provincial, il ne dit rien des mécanismes de consultation fédérale-provinciale, ni d'ailleurs, de la consultation plus large qui sera très importante pour assurer une évolution sans heurts majeurs.

Les paragraphes qui suivent présentent les observations relatives aux divers modes de transports.

RAIL

Selon le Groupe d'étude la manière dont Aller sans entraves traite le transport ferroviaire semble comporter deux contradictions fondamentales.

En premier lieu, on y préconise de miser sur la concurrence et sur les forces du marché pour faire baisser les prix et pour améliorer les services offerts aux expéditeurs. Par contre, on y prévoit une intervention gouvernementale plus grande. Les expéditeurs captifs, parce que tributaires d'une seule ligne de chemin de fer, auront accès aux lignes de compagnies ferroviaires concurrentes, grâce à l'imposition d'un tarif fixé par la loi pour le transport jusqu'au point de transfert. Cette nouvelle disposition statutaire ne tient pas compte toutefois de la concurrence intermodale et, selon le tarif fixé par la loi, risque d'entraîner une baisse importante des recettes des chemins de fer canadiens.

À l'heure actuelle, une compagnie ferroviaire peut demander à la Commission canadienne des transports (CCT) de lui accorder des droits de circulation sur les voies d'une autre. Aller sans entraves propose d'autoriser le gouverneur en conseil (et non l'organisme de réglementation)

à contraindre deux compagnies de chemin de fer récalcitrantes à utiliser des voies en commun, moyennant une indemnité à déterminer. Si cette disposition est nécessaire, il conviendrait de préciser que l'indemnité doit correspondre à la valeur commerciale.

L'article 255 de la Loi sur les chemins de fer doit être modifié pour donner au ministre de nouveaux pouvoirs qui lui permettront d'ordonner aux compagnies de chemin de fer de prendre certaines mesures et d'engager certaines dépenses. Il n'est pas fait mention d'une indemnité mais, manifestement, celle-ci devrait également correspondre à la valeur commerciale.

En ce qui concerne l'indemnisation pour les embranchements non rentables, il semble qu'elle sera laissée à la discrétion du ministre, plutôt que fixée par la loi. Le Groupe d'étude pense qu'il conviendrait de parler d'une indemnisation intégrale puisqu'il s'agirait d'un service public commandé.

La seconde contradiction qui, selon le Groupe, ressort dans Aller sans entraves tient à ce qu'on y encourage une concurrence intramodale illimitée dans le secteur ferroviaire, sans tenir compte du fait que deux transporteurs dominent l'industrie des chemins de fer au Canada. L'un d'eux est une société de la Couronne (qui accapare 60 % des recettes globales et 57 % des tonnes payantes au kilomètre) et n'est pas assujetti à la même discipline de marché que sa concurrente du secteur privé.

Deux programmes clés qui aident actuellement à corriger ce déséquilibre semblent appelés à disparaître. D'une part, l'article 276 de la Loi sur les chemins de fer serait abrogé. Sa suppression risque d'éliminer aussi un obstacle majeur à toute tendance de la part du CN à offrir des tarifs de transport inférieurs aux taux compensatoires.

D'autre part, les contrats confidentiels seront autorisés. Sans la visibilité actuelle des tarifs, le CN sera plus libre d'accaparer le trafic à des tarifs non compensatoires ou à peine compensatoires, que des pratiques commerciales prudentes ne sauraient justifier. Il y a lieu de se demander si les dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions concernant les pratiques déloyales suffiront comme sauvegarde de remplacement.

Ces deux contradictions contenues dans Aller sans entraves inquiètent beaucoup le Groupe d'étude. Elles pourraient entraîner une baisse des recettes, sans possibilité de rajustement des coûts. Si le but poursuivi est d'assurer un système novateur, efficace et concurrentiel, il faudra que les compagnies ferroviaires produisent un rendement suffisant pour attirer les investissements nécessaires.

Du point de vue des expéditeurs, comme les services de transport constituent une demande dérivée, leur pouvoir de négociation est fonction directe de la mesure où ils doivent vendre au prix du marché et où le transporteur doit acheter au prix du marché. Un expéditeur qui a le choix entre plusieurs modes et entre plusieurs transporteurs dans un même mode, a manifestement plus de poids qu'un expéditeur tributaire d'un seul transporteur.

Plusieurs propositions faites dans Aller sans entraves pourraient accroître le pouvoir de négociation des expéditeurs. Ainsi, interdire aux compagnies ferroviaires d'établir des tarifs communs signifie que les expéditeurs, sauf ceux qui sont captifs d'un transporteur, bénéficieraient d'un choix plus grand.

Cela nous amène à nous interroger sur l'étendue des dispositions visant à protéger les expéditeurs captifs ou à leur permettre d'interjeter appel. L'article 278 de la Loi sur les chemins de fer définit la captivité en fonction du mode ferroviaire, tandis que les propositions formulées dans Aller sans entraves la posent comme la dépendance à l'égard d'un seul transporteur ferroviaire. Compte tenu du comportement probable d'une industrie formée de deux transporteurs ferroviaires, il serait sans doute bon d'envisager de conserver la définition actuelle de la captivité, d'autant que les expéditeurs qui ont accès à deux transporteurs ferroviaires sont en pratique contraints d'utiliser le chemin de fer pour transporter la plus grande partie de leurs marchandises.

Dans le même ordre d'idée, la série de mécanismes de règlement des différends proposée soulève également des inquiétudes. Toute mesure qui accélérerait le processus prévu à l'article 23, une fois celui-ci mis en branle, est hautement souhaitable. Toutefois, le processus demeurera probablement toujours coûteux et lourd. Proposer d'accorder une attention plus particulière aux expéditeurs captifs d'un seul transporteur ne règle pas le sort de ceux qui sont

captifs du mode ferroviaire. La proposition relative à l'arbitrage des propositions finales est intéressante mais,selon le Groupe d'étude, il faut bien garder en tête la recommandation cruciale, "que l'arbitre soit une personne indépendante, impartiale et au courant des questions de transports pertinentes."

Une solution partielle serait peut-être d'abroger l'article 382 de la Loi sur les chemins de fer, afin d'accorder aux expéditeurs canadiens toute liberté commerciale de faire transporter leurs marchandises entre deux points du Canada via les États-Unis. Cela leur permettrait également, à l'instar des expéditeurs américains, d'utiliser les transporteurs ferroviaires des deux pays pour acheminer leurs marchandises vers le marché. En outre, la proposition d'étendre à 30 ou 50 kilomètres la limite de manoeuvre de quatre milles, semble présenter de bons côtés.

Les propositions concernant les droits de circulation, les manoeuvres inter-services et l'usage commun des voies ferrées créent de nouveaux mécanismes qui augmentent les perspectives des expéditeurs pour le transport de leurs marchandises vers le marché. Ces propositions semblent reconnaître que le jeu des prix ne s'exerce pas de la même façon dans une industrie dominée par deux entreprises et dans un secteur où plusieurs sociétés se font concurrence. Ces mécanismes seront peut être difficiles à administrer, mais leur présence, à défaut d'une concurrence réelle, influera probablement sur l'esprit compétitif des transporteurs.

Les propositions concernant les registres tarifaires, la réglementation des tarifs minimum et l'abandon des embranchements annoncent des coûts moins élevés ou une plus grande latitude pour les transporteurs ferroviaires. Les compagnies ferroviaires devraient donc pouvoir offrir à leur tour des prix plus bas ou des arrangements novateurs aux expéditeurs. Le Groupe d'étude estime qu'il reste d'autres avenues à explorer sur ce plan. Par exemple, les transporteurs ferroviaires sont actuellement assujettis à des règlements sur la sécurité et à des règles de fonctionnement détaillées. Dans son analyse de la réglementation de la sécurité du transport de surface - chemins de fer, le Groupe d'étude a conclu qu'il faudrait établir de nouveaux règlements basés sur des normes de rendement. Sous ce régime, les compagnies ferroviaires seraient libres d'utiliser le type d'équipement et les méthodes de gestion

qui leur permettraient de satisfaire aux normes de rendement fixées par l'organisme de réglementation. Le résultat ultime devrait être une exploitation sûre et plus efficace.

TRANSPORT MARITIME

Si, de façon générale, il serait utile de distinguer plus clairement entre concurrence, négociation et collusion, cette distinction revêt une importance toute particulière dans le domaine du transport maritime. Selon le Groupe d'étude, il est difficile de dire dans quels cas les arrangements nécessaires entre transporteurs (qu'ils appartiennent au même mode ou à des modes différents) et expéditeurs seront considérés comme une négociation acceptable, et quand il faut y voir une collusion inadmissible entre transporteurs. En outre, alors que l'on préconise d'encourager la concurrence intramodale et intermodale, il n'est pas fait mention de la concurrence multi-modale, malgré que le service multi-modal soit jugé souhaitable. Comme toutes les exportations et toutes les importations, ainsi qu'une bonne partie du trafic intérieur et transfrontalier, sont acheminés par services multimodaux, un énoncé de politique cohérent semble essentiel, de l'avis du Groupe d'étude.

L'énoncé concernant les tarifs multimodaux témoigne de ce manque de clarté. Les conférences maritimes sont, par définition, une forme de collusion entre compagnies de navigation. Pour offrir un tarif multimodal global, il leur faudra aussi se mettre d'accord, d'une manière ou d'une autre, avec les compagnies ferroviaires et les entreprises de camionnage (ou les exploitants de transport de fret aérien). Par conséquent, il faudra probablement modifier la clause de "loyauté" de la Loi dérogatoire sur les conférences maritimes.

Quant à la proposition de continuer à réserver le cabotage aux bâtiments canadiens, elle est en contradiction apparente avec l'énoncé de politique général visant la réduction de la réglementation et l'augmentation de la concurrence pour favoriser une meilleure efficacité. Le Groupe d'étude croit préférable de libéraliser le régime des exemptions qui permettent l'utilisation de navires étrangers, afin de tenir compte des coûts des expéditeurs et de ne pas imposer de droits de douane à ceux qui se servent de navires étrangers en vertu de telles exemptions.

TRANSPORT AÉRIEN

Le Groupe d'étude est d'avis que dans les régions éloignées et du Nord du Canada, beaucoup craignent les répercussions de la déréglementation économique. Dans ces régions, où les marchés sont de faible densité, le régime de réglementation actuel, qui autorise une concurrence contrôlée sans subvention fondée sur les mérites de chaque requête d'exploitation d'une route, semble donner satisfaction et bien répondre aux besoins. Dans ces zones faiblement peuplées, il est douteux qu'une concurrence absolue profite aux collectivités ou aux consommateurs locaux. Le Groupe d'étude estime qu'il serait préférable de modifier la ligne de démarcation, de manière à placer l'ensemble de la Colombie-Britannique et de l'Alberta dans le sud du Canada, et de continuer à réglementer l'entrée sur le marché et l'abandon des services aériens réguliers dans le nord du Canada, pendant une période de transition quatre ans environ, par exemple comme le propose Aller sans entraves. À l'issue de cette période, si l'évolution du système montre qu'il est capable de fonctionner dans les régions de faible population sans bouleverser le service, ni coûter excessivement cher au contribuable (en lui imposant inutilement le fardeau de subventions), le gouvernement pourra mettre fin à la transition.

En ce qui concerne la tarification et les prix des transporteurs aériens, le Groupe d'étude est d'accord avec les principes énoncés. Il convient cependant de noter que les conditions de transport devraient être publiées et disponibles comme le sont les tarifs et les taux.

Enfin, ajoutons qu'il faut reconnaître qu'il existe une longue tradition "d'équité", c'est-à-dire de tarifs économiques liés à la distance, dans l'établissement des tarifs aériens. Il faudra beaucoup de doigté et de sens des communications pour contrebalancer ce "droit" historique qui repose en grande partie sur la vieille formule tarifaire d'Air Canada.

En résumé, le Groupe d'étude estime que, dans l'ensemble, Aller sans entraves montre la bonne direction. Le gouvernement devrait jouer davantage le rôle d'arbitre dans le domaine des transports, et moins celui d'exploitant principal. Il devrait favoriser un climat de libre entreprise et de compétitivité. Concurremment, il doit veiller à ne pas simplement remplacer une bureaucratie par une autre, ni à favoriser le versement de subventions

beaucoup plus coûteuses que ce n'est actuellement le cas. Des mesures qui rejoignent les recommandations formulées dans Aller sans entraves sont nécessaires dans le proche avenir, tant pour faire face aux répercussions de la déréglementation aux États-Unis que pour aider le Canada à conserver sa place sur les marchés mondiaux, où ses produits se heurtent à une concurrence de plus en plus forte.

Somme toute, pour bien résumer le souci général du Groupe d'étude, il suffit de dire qu'il est autrement plus difficile de passer des déclarations d'intention plutôt générales aux changements pratiques d'ordre législatif, organisationnel et réglementaire, que de préparer la déclaration d'intention qui les motive. Le succès dépendra dans une large mesure du réalisme et du sens des réalités économiques et sociales qui inspireront les nombreuses mesures détaillées nécessaires pour mettre en oeuvre les propositions. Il faudra étudier de près les ramifications des divers changements précis, avant de passer à l'action. Il sera aussi indispensable de consulter les fournisseurs et les usagers des transports, ainsi que les autres niveaux de gouvernement intéressés, pour que le processus demeure réaliste et pour s'assurer que les plus touchés par les changements en comprennent les raisons et qu'ils sont prêts à les appuyer comme il se doit.

La formulation des principes proposés dans Aller sans entraves constituait une première étape essentielle. Il faut maintenant garder en tête que la géographie, l'économie et la trame sociale du Canada diffèrent énormément de celles des États-Unis, et qu'il nous faudra nous engager sur la voie de la déréglementation et d'un système de transport fondé sur les besoins du marché suivant une démarche qui nous est propre. Le Groupe d'étude espère que le gouvernement et le ministre réserveront suffisamment de temps aux consultations et à l'intégration de leurs résultats dans le processus. Ceci dit, il encourage également le gouvernement à poursuivre avec vigueur et avec une certaine diligence la réalisation d'un processus qui a bien démarré.

QUESTIONS CONCERNANT LA GESTION DE LA MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES

Un certain nombre de questions que les gestionnaires ont soulevées fréquemment et avec insistance ont une profonde incidence sur la mise en oeuvre des programmes du gouvernement fédéral. Elles appartiennent en général à deux catégories : les entraves à une bonne gestion, et les obstacles à l'élaboration et à la promulgation de règlements en temps utile.

GESTION

Si la fonction publique fédérale veut avoir de bons gestionnaires, il est indispensable que les pouvoirs soient doublés de l'obligation d'en rendre compte et que cette obligation s'étende à la gestion circonspecte des ressources confiées aux gestionnaires. Dans cet ordre d'idée, le Groupe d'étude a constaté, au fil de ses entrevues avec des gestionnaires, que beaucoup d'entre eux se sentent profondément frustés par l'indifférence à laquelle se sont heurtées les propositions qu'ils ont faites ou appuyées dans l'espoir d'améliorer sensiblement la mise en oeuvre de leur programme ou d'en réduire considérablement les coûts.

Ainsi, des propositions d'inter-utilisation du personnel leur semblent être totalement ignorées, peut-être parce que le Conseil du Trésor est l'employeur. Or, ce dernier n'a pas la discipline des restrictions financières pour renforcer leur volonté. Il faut non seulement modifier le système si l'on veut réussir à mettre à profit le précieux apport des gestionnaires axiaux pour améliorer la productivité de la fonction publique fédérale, mais aussi s'efforcer plus activement d'encourager la productivité chez les employés et les gestionnaires grâce à des stimulants, tant sur le plan personnel que dans le cadre des programmes. En particulier, il faudrait récompenser les gestionnaires lorsqu'ils réalisent des économies pécuniaires et réduisent le nombre des années-personnes, au lieu de les pénaliser en ramenant injustifiablement leur classification à un niveau inférieur.

Le système de planification financière impose de très lourdes responsabilités aux gestionnaires. Il oblige à engager des ressources considérables, non seulement dans les directions de la planification financière, mais également dans des directions axiales. De plus, il ne semble guère que les nombreux documents actuellement exigés aident les

fonctionnaires supérieurs ou le gouvernement à prendre des décisions rationelles. Manifestement, le processus de planification financière devrait être évalué en vue d'établir un juste équilibre entre les besoins de données légitimes du Conseil du Trésor du Canada et des autres organismes centraux, d'une part et les ressources nécessaires pour y répondre ainsi que les perspectives de meilleurs résultats, d'autre part.

En dépit des efforts du Bureau du contrôleur général, les systèmes d'information financière actuels sont peu utiles pour les parlementaires, le public et les vérificateurs de programmes. Par exemple, il y a peu de rapport entre les renseignements contenus dans la Partie III du Budget principal des dépenses et les plans opérationnels pluriannuels (POP) des ministères, du moins dans le cas de Transports Canada. Autrement dit, le rapprochement entre les deux documents est impossible sans documentation complémentaire. Le Groupe d'étude croit fermement que les renseignements financiers devraient être regroupés et présentés de manière à aider les intéressés à bien comprendre ce qui a été dépensé, ce qui le sera au cours de l'année visée dans le budget principal et ce qui le sera probablement au cours des années ultérieures, d'après les hypothèses de planification du Ministère.

Le système de gestion du personnel est, pour tous les gestionnaires, un des plus sérieux obstacles à une gestion efficace. Il s'impose de prendre des mesures pour modifier le rôle du personnel de classification et de dotation, afin d'aider les gestionnaires à satisfaire à leurs besoins aussi efficacement que possible, au lieu de se simplement énoncer des exigences et de vérifier que l'on s'y conforme. Dans le cas de la classification, par exemple, peut-être faudra-t-il répartir le personnel en deux groupes : un qui sera chargé d'aider les gestionnaires à rédiger les descriptions de poste, et l'autre qui fera fonction de conseiller au cours du processus de classification proprement dit.

Enfin, le Ministère doit soigneusement tenir compte des ressources utilisées dans les réorganisations, etc., lesquelles ne contribuent pas directement aux résultats des programmes, et réduire dans la mesure du possible ces activités improductives.

PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

Il est absolument indispensable de définir un processus d'élaboration des règlements et de le faire connaître aux entreprises et au public. Ce programme devra comporter les étapes suivantes : analyse avantages-coûts, avis sur le règlement proposé et l'analyse avantages-coûts, consultation des parties susceptibles d'être touchées, définition finale du besoin et promulgation du règlement. Ces diverses étapes devraient être toutes exécutées dans des délais précis, une fois annoncé le projet de règlement.

Il est urgent de clarifier le rôle des conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui vérifient la conformité des règlements proposés avec la Loi sur les textes réglementaires, afin d'éviter qu'ils ne se chargent de rédiger les règlements. La situation actuelle est inacceptable. Les retards dans la promulgation des règlements sont excessifs, et les coûts additionnels qui en résultent sont inutilement lourds pour l'industrie. (Lire à cet égard les aperçus et les profils de programmes se rapportant à la réglementation économique et à la réglementation de la sécurité.)

Enfin, pour faciliter le processus de réglementation, le Groupe d'étude recommande de tenir plus fréquemment des audiences publiques neutres pour discuter les questions générales de fond avec les parties intéressées ou touchées.

GÉNÉRALITÉS

Dans la conjoncture, le Groupe d'étude estime qu'il faut accorder une attention toute particulière à la façon de réduire l'effectif. Le gouvernement fédéral n'a encore jamais eu à comprimer simultanément un nombre aussi grand de programmes. Les instruments traditionnels ne sont tout simplement pas à la hauteur de la tâche. Il faut donc redoubler d'effort afin de concevoir des formules d'indemnisation comparables à celles qui sont offertes aux travailleurs du secteur privé et aux employés des sociétés de la Couronne, afin de faciliter la mise en oeuvre des décisions difficiles qu'impliquent les conclusions du Groupe d'étude sur les programmes de transports et celles des autres groupes. À défaut de telles mesures, il faut s'attendre à une réaction négative encore plus vive de la part de nombreux secteurs. Cette réaction risque d'affaiblir la volonté du gouvernement et de réduire les perspectives d'amélioration profondes.

CONSULTATIONS

NOM	TITRE	ORGANISME
Aagaard, A.	Conseiller technique	Association du transport aérien international
Abbot, E.	Secrétaire exécutif	L'Association des syndicats de cheminots du Canada
Abbott, J.	Directeur, Intergovernmental Affairs	Gouvernement de Terre-Neuve
Allendorf, A.	Membre	Board of Trade of the City of Toronto
Almond, G.	Principle Ship Surveyor	Lloyds Register of Shipping
Alton, H.	Sous-ministre, Department of Transportation	Gouvernement de l'Alberta
Anderson, F.	Professeur émérite	Université de Regina
Andreassen, A.	Directeur, Surveillance des taux	Transports Canada
Appleton, T.E.	Vice-président chargé du soutien aux clients	de Havilland Aircraft of Canada, Limited
Arason, G.	Corporate Manager, Services & Development	Manitoba Wheat Pool
Arès, A.	Directeur, Direction du transport routier des marchandises	Gouvernement du Québec
Armentrout, T.	Director, Bureau of Accident Investigation	National Transportation Safety Board
Ascah, R.L.	Senior Intergovernmental Officer	Gouvernement de l'Alberta
Ascisa, T.	Gestionnaire, Rail Transportation	Cargill Ltd.
Ashley, L.	Chef, Doctrines et opérations aériennes	Ministère de la Défense nationale
Aubin, B.R.	Vice-président - Installations et Fourniture	Air Canada
Baker, M.	Chef, Analyse des statistiques, Statistiques et prévisions (Air)	Transports Canada
Ball, C.	Directeur des opérations	Administration de pilotage de l'Atlantique

NOM	TITRE	ORGANISME
Bentle, V.R.	Directeur, Air/Radio Services	Gouvernement du Manitoba
Barfoot, W.	Directeur, Intergovernmental Affairs	Gouvernement de Terre-Neuve
Bassett, R.	Directeur principal, Ministère du Développement économique	Gouvernement de l'Alberta
Battocchi, R.	Assistant General Counsel	National Transportation Safety Board
Belcher, J.M.	Directeur, Ingénierie des installations et mise au point des systèmes	Transports Canada
Bell, H.	Gestionnaire régional - Aéroports et biens	Transports Canada
Belliveau, D.	Directeur, Operations Branch	Gouvernement de la Saskatchewan
Benckhuysen, C.C.	Chef, Outillage maritime, Direction des travaux maritimes	Travaux publics Canada
Bennett, V.	Président	Innotech Aviation Limitée
Berrignan, G.	Directeur, Élaboration des politiques, planification et programmation des aéroports	Transports Canada
Blair, B.D.	Administrateur adjoint, Système de navigation aérienne	Transports Canada
Blake, N.	Deputy Associate Administrator for Engineering	Federal Aviation Administration
Boisvert, P.	Directeur, Recherche et sauvetage - Garde côtière canadienne	Transports Canada
Bonnell, E.	Membre	Edmonton Air Services Authority
Borodchak, B.B.	Directeur général, Télécommunications et électronique - Garde côtière canadienne	Transports Canada
Boyd, R.	Directeur - Planification stratégique	Canadien National
Braconnier, B.	Vice-Principal	Pacific Marine Training Institute
Bradley, E.J.	Directeur, Règlements et marchandises dangereuses	Canadien Pacifique Limitée

NOM	TITRE	ORGANISME
Brenckmann, M.	Directeur, Planification et développement de la recherche	Transports Canada
Brie, G.R.	Directeur, Institut de formation de Transports Canada	Transports Canada
Broderick, T.	Associate Administor for Aviation Standards	Federal Aviation Administration
Brooks, G.	Planning Coordinator, Country Grain Elevator Division	Saskatchewan Wheat Pool
Brown, I.	Membre	Board of Trade of the City of Toronto
Brownie, D.	Membre	Calgary Transportation Association
Buchanan, H.	Directeur général régional, Région de l'Ouest - Garde côtière canadienne	Transports Canada
Burgess, M.J.	Directeur exécutif	Fisheries Association of British Columbia
Burnell, E.	Membre	Edmonton Air Services Authority
Burns, J.	Ancien président	B.C. Aviation Council
Burns, N.	Chef, Road Systems unit	Gouvernement de la Saskatchewan
Burrill, C.	Secrétaire	Council of Marine Carriers
Bushell, G.E.	Conseiller, Bureau des conseillers en gestion	Approvisionnements et Services Canada
Cairns, M.	Directeur, Division du prix de revient	Commission canadienne des transports
Campbell, I.M.	Gestionnaire, Quality Assurance and Welding	Halifax Industries Limited
Canny, J.	Director, Office of Regulatory Affairs	Department of Transportation
Capern, G.	Vice-président principal, Operations	Air Transport Association of Canada
Cascica, T.	Gestionnaire, Rail Transportation	Cargill Ltd.
Casgrain, P.	Directeur - Établissement du prix de revient	Canadien National

NOM	TITRE	ORGANISME
Cass, R.	Chef - Recherche technique	Canadien National
Catt, G.	Adjoint au responsable de la circulation routière	Gouvernement du Manitoba
Chafe, R.E.	Directeur, Air Navigation Services	Air Transport Association of Canada
Champagne, G.	Président	La Société de transport maritime ACE, Inc.
Chapman, C.	Membre, Transportation Committee	Vancouver Chamber of Commerce
Chartrand, D.	Chef, Centre des statistiques de l'aviation	Statistique Canada
Christie, R.	Membre	Board of Trade of the City of Toronto
Church, M.	Président	Ottawa-Carleton Board of Trade
Churcher, C.	Directeur, Transport et manutention du grain	Transports Canada
Churko, B.	Directeur, Transportation Systems Branch	Gouvernement de la Saskatchewan
Clarke, J.Y.	Directeur général, Systèmes de la flotte - Garde côtière canadienne	Transports Canada
Clarke, N.	Président	Société des fabricants de véhicules à moteur
Clarke, P.	Président	Terra Transport
Cleghorn, W.	Directeur, Direction des routes et des pistes d'atterrissage du Nord	Affaires indiennes et du Nord Canada
Coken, K.		Gouvernement du Yukon
Collins, D.D.	Analyste, Coordonnateur fédéral du développement économique, Terre-Neuve	Ministère de l'Expansion industrielle régionale
Cook, C.	Agent financier	Saint John Port Development Commission
Cooper, H.	Chef de service, Bureau de l'élaboration et de la coordination des mesures de sécurité	Gouvernement de l'Ontario

NOM	TITRE	ORGANISME
Cormack, A.C.	Directeur, Planification, prévention, santé et environnement	Petro Canada
Cormack, M.	Gestionnaire général	Manitoba Pool Elevators
Cottrell-Boyd, M.	Secrétaire adjoint, Division des ressources humaines	Conseil du Trésor du Canada
Couturier, R.	Directeur, Planning Support Branch	Gouvernement de la Saskatchewan
Craig, D.	Surintendant adjoint, Développement du transport céréalier	Canadien Pacifique Limitée
Craven, G.	Directeur, Planification stratégique	Transports Canada
Creedon, D.	Assistant Manager, Operations Division, Air Traffic Service	Federal Aviation Administration
Crichton, J.	Président	Bradley Air Services Ltd.
Crichton, J.A.	Président	La Fédération maritime du Canada
Cryderman, B.	Chef instructeur de vol	Aztec Aviation
Culley, E.	Directeur exécutif, Comité des transports par eau	Commission canadienne des transports
Culley, E.	Président	Wardair Canada Inc.
Curren, K.	Directeur général régional, Région des maritimes - Garde côtière canadienne	Transports Canada
Davey, M.	Vice-président, Ingénierie	de Havilland Aircraft of Canada, Limited
Dawes, P.	Directeur, Passenger Transportation, Ministère du Développement économique	Gouvernement de l'Alberta
Dawson, R.	Vice-président principal	Cargill Ltd.
Day, D.	Directeur, Provincial Airports	Gouvernement de la Saskatchewan
De Belleval, D.	Président et directeur général	Ports Canada

NOM	TITRE	ORGANISME
Deer, A.	Membre	Yukon Transportation Association
Daniger, B.	Gestionnaire régional - Planification et programmation (Air), Région Atlantique	Transports Canada
Derksin, J.	Coordonnateur national	Coalition des organisations provinciales des handicapés
Deschênes, B., c.r.	Président	Bureau canadien de la sécurité aérienne
Dick, B.	Coordonnateur fédéral du développement économique, Nouveau-Brunswick	Ministère de l'Expansion industrielle régionale
Dickson, P.	Vice-président	Automobile Importers
Dillon, C.R.	Product Manager	British Columbia Telephone Company
Dodge, R.	Directeur, Médecine aéronautique civile	Transports Canada
Donaldson, J.	Directeur, Immeubles et installations	Air Canada
Douglas, A.	Sous-administrateur adjoint, Aéroports et construction	Transports Canada
Douglas, D.J.	Directeur, Délivrance de licences et certificats	Transports Canada
Dover, D.	Membre	Calgary Transportation Association
Drover, E.	Directeur, Division des transports	Statistique Canada
Dubé, Y.	Vice-président, Recherche	Commission canadienne des transports
Duclos, R.	Directeur, Statistiques et prévisions (Air)	Transports Canada
Duff, S.	Maire adjoint	City of St. John's
Dumas, A.	Administrateur régional, Région du Québec	Transports Canada
Dunbar, W.	Membre	Yellowknife Chamber of Commerce

NOM	TITRE	ORGANISME
Duncan, T.		Halifax Industries Limited
Duperron, B.	Pilote inspecteur B-737	Nordair Ltée
Eagen, L.	Office of the Commandant	United States Coast Guard
Easton, J.	Directeur général - Voyageurs	Canadien national
Elkin, L.	Sous-ministre, Public Works	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Ellison, D.	Directeur général, Transport marchandises dangereuses	Transports Canada
Emmett, W.A.	Directeur général	Administration du pont Blue Water
Engle, R.	Président, Northwest Territorial Airways Ltd.	Northern Air Transport Association
Falvey, T.	Chief, Vessel Traffic Service	United States Coast Guard
Farquhar, M.	Directeur général, Transport ferroviaire et transport de céréale	Transports Canada
Farquharson, K.L.	Product Manager	Halifax Industries Limited
Fenton, P.W.	Line Manager/Vice-President	Canadian Christianson/March Shipping
Fewkes, K.A.	Chef des normes de navigabilité	Canadair Limitée
Fleming, J.R.	Senior Vice-President, Technical Services	Air Transport Association of America (U.S.A.)
Fleming, C.	Directeur, Politiques ministérielles	Transports Canada
Fletcher, D.	Premier vice-président - Exploitation	Canadien National
Fodchuck, R.		Ressources Shell Canada Ltée
Forsyth, W.		Fisheries Association of British Coumbia
Fortier, R.	Professionnel, Air	Gouvernement du Québec

NOM	TITRE	ORGANISME
Fosbrooke, R.	Directeur exécutif associé, Direction de la recherche	Commission canadienne des transports
Fox, G.	Gestionnaire régional - Exigences du système de navigation aérienne, Région Atlantique	Transports Canada
Frank, R.	Agent de politiques	Gouvernement de la Saskatchewan
Fraser, W.	Président	Manitoba Wheat Pool
Fromme, W.	Director, Aviation Safety	Federal Aviation Administration
Frost, J.		Halifax-Dartmouth Port Commission
Funk, R.	Agent de politiques des transports	Gouvernement de la Saskatchewan
Gagnon, A.D.	Président	ADGA Limited
Galarneau, R.	Directeur, Centre d'essais pour véhicules automobile	Transports Canada
Galis, J.	Director of Airport Planning and Programming	Federal Aviation Administration
Gardiner, D.K.	Président	Misener Shipping Limited
Gaum, J.	Coordonnateur, Transport des handicapés	Commission canadienne des transports
Gauthier, G.R.	Directeur, Direction de la formation du personnel	Commission de la Fonction publique du Canada
Gauthier, P.	Coordonnateur national, Services de sécurité	Société canadienne de la croix-rouge
Geertsemen, B.		Boyle-Midway Canada Ltée
Gervino, L.	Ententes auxiliaires fédérales-provinciales	Gouvernement du Manitoba
Giffin, L.	Agent de projet, Technical Services	Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Gilberston, R.	Membre	Edmonton Air Services Authority
Gilles, S.	Coordonnateur fédéral du développement économique, Alberta	Ministère de l'Expansion industrielle régionale

NOM	TITRE	ORGANISME
Gillespie, C.	Président	Gillespie-Munro Inc.
Gjevik, A.	Représentant des propriétaires	Canadian Christianson/March Shipping
Gleeson, J.	Chef de service, Bureau du transport aérien	Gouvernement de l'Ontario
Gorson, J.	Director, Facilitation	Air Transport Association of America (U.S.A.)
Gosman, P.	Directeur - Marché céréalier	Canadien National
Goyetche, D.	Vice-président exécutif	Chambre de commerce du Grand Moncton
Grant, S.	Vice-président et secrétaire	Air Transport Association of Canada
Gray, R.	Economics Branch, Agriculture	Gouvernement de la Saskatchewan
Green, J.	Administration canadienne des transports aériens, Région Atlantique	Transports Canada
Green, J.	Conseiller spécial, Economic Regulation	Air Transport Association of Canada
		Northern Air Transport Association
Greenham, M.	Chef, Urgences - Garde côtière canadienne	Transports Canada
Groth, W.	Gestionnaire, Scheduled Operations	Air B.C.
Gulliner, K.R.	Politique et recherche en matière de transport	Gouvernement du Manitoba
Hall, N.	Président	Dominion Marine Association
Hamer, T.	Membre	Yellowknife Chamber of Commerce
Hamilton, G.	Membre, Transportation Committee	Ottawa-Carleton Board of Trade
Hammond, S.	Directeur, Operational Support Branch, Dangerous Goods Control Division, Alberta Public Safety Services	Gouvernement de l'Alberta

NOM	TITRE	ORGANISME
Hanks, N.	Chef adjoint - Planification du transport	Canadien National
Hardy, G.	Gestionnaire, Conception et développement de l'ingénierie	Pratt & Whitney Aircraft du Canada Limitée
Harris, I.	Président	Air B.C.
Hartford, H.	Vice-président	Upper Lakes Shipping Ltd.
Hassan, M.U.	Directeur, Capital Program Planning Branch	Gouvernement de la Saskatchewan
Hauer, E.	Professeur de génie civil	Université de Toronto
Hawkins, R.W.	Directeur, Services de la circulation et règlements aériens	Ministère de la Défense nationale
Hawkins, W.M.	Vice-President, Finance & Taxation	Air Transport Association of America (U.S.A.)
Heads, J.	Directeur exécutif, Comité des transports par chemin de fer	Commission canadienne des transports
Heatchcoat, P.	Vice-président, Services maritimes	CN Marine Inc.
Henkin, D.Z.	Vice-President, Public Information	Air Transport Association of America (U.S.A.)
Hennessy, R.R.	Port Director	Hamilton Harbour Commissioners
Henricksen, H.	Membre	Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse
Hicks, F.H.	Directeur, Services consultatifs en matière de santé	Santé et Bien-être social Canada
Hicks, M.	Principal, Centre de perfectionnement des cadres	Commission de la Fonction publique du Canada
Hoch, C.J.	Manager, Safety Analysis Division	Federal Aviation Administration
Hodder, H.	Statisticien en chef adjoint, Secteur de la statistique du commerce et des entreprises	Statistique Canada
Hodgson, J.R.F.	Directeur général, Coordination et politiques maritimes	Transports Canada

NOM	TITRE	ORGANISME
Hodgson, S.	Président	Metro Transit, Vancouver
Holland, R.L.	Vice-président, Customer Service	Eastern Provincial Airways Limited
Horner, C.M.	Conseiller en politiques, Board of Resource Development	Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Horner, J.	Administrateur	Office de transport du grain
Hornsby, J.	Directeur général, Sécurité des navires - Garde côtière canadienne	Transports Canada
Howard, D.		Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Howell, L.	Gestionnaire régional - Planification et programmation aériennes, Région du Pacifique	Transports Canada
Hugg, H.	Passenger Policy Officer	Gouvernement de la Saskatchewan
Hughes, D.	Principal	Pacific Marine Training Institute
Hughes, J.	Chef de service, Bureau du transport par autobus	Gouvernement de l'Ontario
Hunnings, G.	Chef, Section des services aériens	Gouvernement de l'Ontario
Hunsley, E.	Directeur régional - Navigation aérienne, Région Atlantique	Transports Canada
Hunt, K.S.	Deputy Associate Administrator for Aviation Standards	Federal Aviation Administration
Huntington, A.R.	Président du conseil d'administration - SCP	Ports Canada
Imbeault, R.	Administrateur régional adjoint, Région du Québec	Transports Canada
Isman, B.	Directeur exécutif	Western Canadian Wheat Growers Association
Jack, G.	Administration canadienne des transports aériens, Région du Centre	Transports Canada
Janega, P.	Directeur, Communications et Informatique	Transports Canada

NOM	TITRE	ORGANISME
Jarvis, E.	Commissaire en chef	Commission canadienne du blé
Jason, L.	Membre	Yellowknife Chamber of Commerce
Johnson, K.	Directeur exécutif	Bureau canadien de la sécurité aérienne
Johnson, W.F.	Directeur, Planification et coordination de la recherche	Transports Canada
Johri, H.P.	Directeur, Sciences de la gestion et de l'économie	Approvisionnements et Services Canada
Jones, I.		Saint John Shipbuilding Dry Dock Co., Ltd
Kane, J.T.	Communications & Transportation Coordinator	Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard (I.-P.-É.)
Kapty, A.	Membre	Yukon Transportation Association
Kavanagh, J.	Président	E.C. Towing
Keddy, L.	Department of Municipal Affairs	Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Kelly, W.	Directeur - Affaires publiques et publicité	Canadien National
Kessinger, P.	Managing Director	National Transportation Safety Board
Key, P.R.		E.C. Towing
King, W.	Directeur, Aviation Services	Dome Petroleum Limited
Klein, R.	Directeur, Recherche	Canadien Pacifique Limitée
Kohler, H.	Membre	Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse
Kotska, J.	Operations Officer	Gouvernement de la Saskatchewan
Ladder, H.	Directeur, Direction de la voirie	Travaux publics Canada
Lafleur, R.S.	Administrateur adjoint, Réglementation aérienne	Transports Canada

NOM	TITRE	ORGANISME
Laidlaw, A.	Coordonnateur des recherches	Dominion Marine Association
Lamont, D.	Directeur général, Services des vols	Transports Canada
Lane, R.M.	Directeur régional - Aéroports, Région Atlantique	Transports Canada
Lange, G.	Vice-président - Lignes de conduite et planification stratégique	Canadien National
Latter, D.	Président	Administration de pilotage de l'Atlantique
Lawless, R.	Président et chef de l'exploitation	Canadien National
Lawson, A.	Directeur, Remise en état des lignes secondaires (Région des Prairies)	Canadien Pacifique Limitée
Lentz, I.	Port Captain	Canadian Christianson/March Shipping
Lessard, S.	Gestionnaire régional de la planification et programmation (Air), Région du Québec	Transports Canada
Levine, A.	Assistant Director, International Programs & Trade	Department of Transportation
Lockhart, J.		Pilote privé
Loney, J.A.	Gestionnaire, Vancouver Terminal	Saskatchewan Wheat Pool
Look, R.	Vice-président	Quebecair
Lord, R.	Directeur régional - Réglementation aérienne, Région Atlantique	Transports Canada
Lovink, J.	Administrateur adjoint, Politiques et planification stratégique (Air)	Transports Canada
Lucas, M.	Président, Région de l'Ouest	Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime
MacDonald, P.	Vice-président, Banque de Montréal	Chambre de commerce de Montréal
MacDonald, S.	Président, Relations gouvernementales	Alliance canadienne des associations touristiques

NOM	TITRE	ORGANISME
MacLean, D.J.	Administrateur régional adjoint, Région Atlantique	Transports Canada
McNaughton, F.J.	Port Manager/Chief Executive Officer	Vancouver Port Corporation
Madden, P.J.	Manager, Special Accident Investigation Branch	Federal Aviation Administration
Maheu, B.	Membre	Board of Trade of the City of Toronto
Mahoney, J.	Conseiller juridique	L'Association pour la navigation de plaisance au Canada
Malizia, V.	Directeur général, Revue	Transports Canada
Manson, J.	Surintendant général, Transport céréalier	Canadien Pacifique Limitée
Marko, J.	Directeur, Direction de l'analyse des règlements, Comité des transports aériens	Commission canadienne des transports
Marshall, D.C.	Vice-président, Engeneering/Maintenance	Air Transport Association of Canada
Marsters, G.F.	Directeur, Navigabilité aérienne	Transports Canada
Masse, Y.	Premier vice-président, Affaires générales, et chef de la direction financière	Canadien National
Mathers, W.T.	Directeur administratif - Prévention des accidents	Canadien National
Matthews, P.	Capitaine	Fisheries Association of British Columbia
McAdams, F.H.	Safety Counselor	Consultant, Air Transport Association of America
McAree, D.	Administrateur régional, Administration canadienne des transports aériens, Région du Pacifique	Transports Canada
McArthur, F.	Directeur, Services techniques	Fednav Limited
McArthy, M.	Trésorier	Administration de pilotage de l'Atlantique
McCoomb, L.	Directeur, Statistiques et prévisions air	Transports Canada

NOM	TITRE	ORGANISME
McDiarmid, I.	Chef suppléant, Pilotage maritime, Coordination et politique maritime	Transports Canada
McDougall, G.	Sous-directeur de projet, Examen du budget de Base A, Air	Transports Canada
McDowell, P.		Halifax-Dartmouth Port Commission
McGee, P.	Coordonnateur fédéral du développement économique, Alberta	Ministère de l'Expansion industrielle régionale
McGimpsey, L.M.	Vérificateur général adjoint, Transports, Défense nationale, Affaires extérieures	Bureau du Vérificateur général du Canada
McIntosh, D.	Directeur exécutif, Administration et politiques, Ministère des Transports	Gouvernement du Nouveau-Brunswick
McKey, T.		Frontier Freight Lines
McLellan, H.H.	Président	Saint John Port Development Commission
McLure, D.	Gestionnaire	Moncton Flying Club
McMinn, D.	Gestionnaire régional - Systèmes de la flotte, Région des maritimes - Garde côtière canadienne	Transports Canada
McNeil, R.	Chef, Mise en oeuvre de programmes	Transports Canada
McNeill, N.	Chef, L'équipe de mise en oeuvre de l'étude sur les enquêtes visant les accidents maritimes	Transports Canada
Mealing, N.	Directeur général, Division des transports provinciaux	Gouvernement de l'Ontario
Meincke, P.M.	Président	Université de l'Île-du-Prince-Édouard
Mercer, R.	Chef, Groupe de la politique de formation	Conseil du Trésor du Canada
Merklinger, T.	Development Planner, Department of Development	Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Messler, T.	Director of International Aviation	Federal Aviation Administration

NOM	TITRE	ORGANISME
Mitchell, G.	Membre	Yukon Transportation Association
Moran, F.	Maire de Charlottetown	Charlottetown Chamber of Commerce
Morin, M.	Ministère des Affaires intergouvernementales	Gouvernement du Québec
Morrisson, A.		Small Business Association of the NWT
Morrisson, D.	Directeur général, Havres et ports	Transports Canada
Mousseau, F.	Directeur général, Finances (Air)	Transports Canada
Mulder, N.	Administrateur, Administration canadienne des transports de surface	Transports Canada
Murphy, J.	Maire	City of St. John's
Mutch, W.	Membre	Board of Trade of the City of Toronto
Nadler, H.	Gestionnaire de programme, Direction de la voirie	Travaux publics Canada
Nasi, W.	Directeur général, Direction de l'analyse économique des chemins de fer	Commission canadienne des transports
Names, B.	Directeur adjoint, Division des transports	Statistique Canada
Newton, W.	Directeur, Législation et application des règles	Transports Canada
Nichol, F.	Gestionnaire	La Fédération maritime du Canada
Nicholson, D.	Sous-ministre adjoint, Direction générale des services médicaux	Santé et Bien-être social Canada
O'Neil, F.	Directeur général, Aéroports, Région du Pacifique	Transports Canada
O'Reilley, L.	Vice-président	Newfoundland & Labrador Institute of Fisheries and Marine Technology
O'Reilley, P.	Traffic Manager	Federal Commerce & Navigation

NOM	TITRE	ORGANISME
O'Reilley, J.F.	Sous-ministre adjoint, Technical, Department of Transportation	Gouvernement de Terre-Neuve
Obonsarvin, D.	Directeur général, Opérations	Santé et Bien-être social Canada
Oliphant, R.G.L.	Harbour Master	Vancouver Port Corporation
Olmstead, J.	Gestionnaire, Aviation Policy	Gouvernement de la Colombie-Britannique
Ouellette, M.	Director of Engineering	Mack Trucks
Pageot, A.	Directeur général, Politique de surface, planification et programmes urbains	Transports Canada
Parlee, J.	Premier directeur, Stratégie de l'entreprise	CP Air
Parrella, B.	Director, Airport Policy & Administration	Air Transport Association of America
Parsons, N.R.	Administration Officer	Lloyds Register of Shipping
Patey, G.	Directeur	Labrador Airways Ltd.
Paton, H.	Marketing Chairman, Airport Advisory Committee	Halifax Board of Trade
Pavlov, B.	Sous-administrateur régional, Région du Centre	Transports Canada
Pearson, P.	Directeur exécutif, Transportation Planning & Research Division	Gouvernement de la Saskatchewan
Peiffer, K.	Vice-président général	Nordair Ltée
Pennington, T.	Office of Search & Rescue	United States Coast Guard
Petrovich, N.	Directeur, Transportation Policy Branch	Gouvernement de la Saskatchewan
Pettigrew, J.		Harvey's Offshore Supply
Phillon, N.J.	President	Air Transport Association of America
Phillips, H.E.	Deputy Secretary to the Cabinet (Intergovernmental Affairs)	Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

NOM	TITRE	ORGANISME
Phillips, T.	Directeur, Développement des prix de revient	Canadien Pacifique Limitée
Phillips, W.	Membre	Board of Trade of the City of Toronto
Pike, R.	Président	Labrador Airways Ltd.
Pokotylo, G.	Directeur général, Services ferroviaires-voyageurs	Transports Canada
Pollack, A.	Président	Council of Marine Carriers
Pollowin, N.	Président, Transportation Committee	Ottawa-Carleton Board of Trade
Pound, H.	Commissaire en chef	Commission canadienne des grains
Pratt, D.	Directeur général, Aide au transport maritime	Transports Canada
Pringle, J.	Directeur, Transporteurs routiers	Transports Canada
Pritchard, B.	Policy & Planning Branch	Sûreté de l'Ontario
Protheroe, H.F.	Directeur exécutif	Canadian Business Aircraft Association, Inc.
Proulx, P.J.	Directeur, Services de la circulation aérienne	Transports Canada
Quail, R.A.	Commissaire, Garde côtière canadienne	Transports Canada
Radke, D.	Sous-ministre associé, Ministère de l'Agriculture	Gouvernement de l'Alberta
Ranger, L.	Chef, Politiques et évaluation	Transports Canada
Rankin-Collie, J.	Adjointe au coordonnateur national, Services de sécurité (sécurité en embarcation)	Société canadienne de la croix-rouge
Ready, R.	Intergovernmental Officer, Premier's Office	Gouvernement de la Saskatchewan
Reid, G.D.	Directeur, Direction de la voirie	Travaux publics Canada
Reid, J.A.	Surintendant régional, Planification de l'aviation civile, Administration canadienne des transports aériens, Région de l'Atlantique	Transports Canada

NOM	TITRE	ORGANISME
Railley-Roe, P.	Chef, Programmes et coordination	Énergie, Mines et Ressources Canada
Richards, J.D.	Vice Commander	Escadrilles canadiennes de plaisance
Roche, J.	Vice-président, Planification générale	VIA Rail Canada Inc.
Rodrigue, G.	Directeur, Exigences du système de navigation aérienne	Transports Canada
Roe, E.	Directeur exécutif adjoint	Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse
Rogers, J.M.	Manager, Systems & Policy Analysis	Federal Aviation Administration
Root, L.	Sous-ministre adjoint, Urban Transportation and Planning Division, Department of Transportation	Gouvernement de l'Alberta
Roth, C.	Sous-ministre, Planning and Services Division, Ministère du Développement économique	Gouvernement de l'Alberta
Rowsell, K.A.	Chef, Programmes maritimes et projets spéciaux	Travaux publics Canada
Roy, P.	Directeur, Regulatory Affairs	Pacific Western Airlines
Rudenec, R.		Gulf Canada - Air
Rudback, N.E.	Directeur exécutif, Centre de développement des transports	Transports Canada
Russell, R.	Président	Charlottetown Chamber of Commerce
Sahgal, B.	Directeur principal, Transports, Défense nationale, Affaires extérieures	Bureau du Vérificateur général du Canada
Sargeant, T.	Directeur, Politique et planification	Gouvernement du Manitoba
Savage, J.	Director of Marketing	Port Authority of New York and New Jersey (U.S.A.)
Savoie, R.E.	Politique et recherche en matière de transport	Gouvernement du Manitoba

NOM	TITRE	ORGANISME
Schaefer, D.A.	Politique et recherche en matière de transport	Gouvernement du Manitoba
Scheibmayr, M.	Membre	Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse
Schoor, L.	Directeur, Céréale d'exportation	Canadien Pacifique Limitée
Scott, J.H.	Air Office	Gouvernement de l'Ontario
Sebestyen, G.Y.	Administrateur adjoint, Aéroports et construction	Transports Canada
Segner, D.	Associate Administrator for Policy & International Aviation	Federal Aviation Administration
Selby, D.O.	Chef, Airport & Marine Division	Gouvernement du Manitoba
Setter, K.	Senior Transportation Planner	Gouvernement de la Saskatchewan
Shane, J.	Deputy Assistant Secretary for Policy & International Affairs	Department of Transportation
Shanks, A.	Directeur, Air Passenger, Ministère du Développement économique	Gouvernement de l'Aberta
Shepp, R.	Directeur général, Services céréaliers et voyageurs	Canadien Pacifique Limitée
Sideroff, B.		La Société canadienne de sel, Limitée
Silverstone, D.	Membre, L'équipe de mise en oeuvre de l'étude sur les enquêtes visant les accidents maritimes	Transports Canada
Simpson, C.	Vice-président	Air Canada
Simpson, H.	Directeur exécutif	Fondation de recherches sur les blessures de la route au Canada
Simpson, K.H.	Vice-président principal	ADGA Limited
Sinclair, G.M.	Administrateur, Administration canadienne des transports aériens	Transports Canada
Slade, G.C.	Coordonnateur fédéral du développement économique, Terre-Neuve	Ministère de l'Expansion industrielle régionale

NOM	TITRE	ORGANISME
Smith, D.	Vice-président principal, Operations	Pacific Western Airlines
Smith, D. G.	Coordonnateur, Relations extérieures	Gouvernement de l'Ontario
Smith, E.A.	Gestionnaire régional - Services de circulation aérienne, Région Atlantique	Transports Canada
Smith, J.J.	Vice-président, Economics and Airport Affairs	Air Transport Association of Canada
Smitheram, N.	Gestionnaire général	Charlottetown Chamber of Commerce
Snow, E.	Membre, L'équipe de mise en oeuvre de l'étude sur les enquêtes visant les accidents maritimes	Transports Canada
Snyders, G.	Président	Saint John Shipbuilding Dry Dock., Ltd.
Soutar, A.	Président	Sealand Helicopters Limited
Sparling, J.	Président	Air North
Speck, L.L.	Resources Management Division, Air Traffic Plans & Services	Federal Aviation Administration
Stanley, H.	Sous-ministre, Intergovernmental Affairs	Gouvernement de Terre-Neuve
Stanock, M.	Membre	Yukon Transportation Association
Stansell, M.	Office of Merchant Marine Safety	United States Coast Guard
Stark, N.	Assistant Port Manager	Vancouver Port Corporation
Steinberg, N.	Gestionnaire, Évaluation des programmes	Transports Canada
Stephens, W.	Vice-président, Operations	Sealand Helicopters Limited
Stevens, R.C.	Directeur exécutif	Chamber of Shipping of British Columbia
Stevens, T.	Senior Planning Engineer, Planning, Design & Land Surveys	Gouvernement du Manitoba
Stewart, B.		E.C. Towing

NOM	TITRE	ORGANISME
Stewart, G.R.	Commissaire adjoint, Garde côtière canadienne	Transports Canada
Stone, R.	Office of Marine Environment and Systems	United States Coast Guard
Stonehouse, D.L.	Directeur adjoint, Transportation Policy	Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Stoyles, L.	Secrétaire-trésorier	Labrador Airways Ltd.
Street, F.M.	Conseiller principal, Coordonnateur fédéral du développement économique, Terre-Neuve	Ministère de l'Expansion industrielle régionale
Sturgess, J.	Premier vice-président - Marketing	Canadien national
Sullivan, B.	Sous-ministre adjoint, Planning & Services Division, Ministère du Développement économique	Gouvernement de l'Alberta
Sutter, K.	Director of Contracts, Transportation Directorate	Gouvernement de la Saskatchewan
Swanston, L.	Chef, Planification et exigences opérationnelles de navigation aérienne	Transports Canada
Takahashi, G.	Directeur, Médecine aéronautique civile	Santé et Bien-être social Canada
Tardif, L.P.	Directeur exécutif associé	Association canadienne du camionnage
Taylor, A.C.	Directeur, Division de l'énergie reliée au transport	Énergie, Mines et Ressources Canada
Taylor, G.W.	Chef, Conservation et carburants pétroliers	Énergie, Mines et Ressources Canada
Taylor, Q.	Deputy Associate Administrator for Airports	Federal Aviation Administration
Taylor, W.F.	Planning Manager	Escadrilles canadiennes de plaisance
Temple, B.	Airport Manager	Edmonton Municipal Airport
Thomasson, D.	Vice-président	Syndicat international des marins canadiens
Thompson, J.		Yukon Freight Lines
Thompson, P.	Administrateur adjoint	Office de transport du grain

NOM	TITRE	ORGANISME
Thorne, B.D.	Chef, Enquête sur les accidents, Garde côtière canadienne	Transports Canada
Thorneycroft, K.J.	Inspecteur général - Sécurité des transports	Transports Canada
Thornton, J.	Membre	Board of Trade of the City of Toronto
Thumlert, R.	Directeur général, Ministère des Affaires intergouvernementales	Gouvernement de l'Alberta
Tikkanen, K.C.	Directeur général, Direction de l'ingénierie, Comité des transports par chemin de fer	Commission canadienne des transports
Timbrell, R.	Ancien président	Dominion Marine Association
Tolan, H.J.	Directeur, Gestion et revue des activités aéronautiques	Transports Canada
Townsend, D.F.	Gestionnaire, Travel Trade, Marketing and Promotion	Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Tron, J.	Chef, Section des aéroports	Gouvernement de l'Ontario
Trudel, J.-P.	Directeur général, Direction de la statistique sur l'industrie, le commerce et les prix	Statistique Canada
Turner, M.A.H.	Directeur général, Aides et voies de navigation, Garde côtière canadienne	Transports Canada
Tytaneck, R.	Directeur - Services d'information	Ports Canada
Ullman, S.U.	Gestionnaire général	Halterm Limitée
Vaga, K.	Chef, Politiques de la sécurité	Gouvernement de l'Ontario
Vaillancourt, J.P.	Administrateur régional, Région Atlantique	Transports Canada
Vanker, J.	Directeur, Division de la comptabilité, Direction de l'analyse économique des chemins de fer, Direction de l'ingénierie	Commission canadienne des transports
Vernon, J.E.	Ingénieur radio	British Columbia Telephone Company
Vogt, M.	Directeur, Navigation & Safety	Misener Shipping Limited

NOM	TITRE	ORGANISME
Vollmer, M.	Director of Technical Services	L'Association pour la navigation de plaisance au Canada
Wallace, J.	Directeur exécutif	Office de transport du grain
Wallace, J.	Gestionnaire, Ententes auxiliaires fédérales-provinciales	Gouvernement du Manitoba
Walsh, M.	Président général	Fraternité des commis de chemins de fer, des lignes aériennes et de navigation, des manutentionnaires de fret, employés de messageries et de gares
Walsh, R.	Director of Economics	Department of Transportation
Watson, D.	Membre	Calgary Transportation Association
Watt, T.	Directeur, Aviation Branch, Regional Transportation	Gouvernement de l'Alberta
Way, F.G.	Sous-ministre adjoint, Intergovernmental Affairs (Secretariat)	Gouvernement de Terre-Neuve
Weber, C.	Directeur adjoint, Agriculture Transportation, Transportation Services, Ministère du Dévelopement économique	Gouvernement de l'Alberta
Welk, R.	Transportation Coordination, County Grain Elevator Division	Saskatchewan Wheat Pool
Welthoner, G.	Associate Administrator for Human Resources Management	Federal Aviation Administration
White, L.	Sous-ministre, Department Transportation	Gouvernement de Terre-Neuve
Wildish, R.J.	Vice-président et gestionnaire	Marine Underwriters Canada Limited
Wilkins, T.J.	Coordonnateur fédéral du développement économique, Nouvelle-Écosse	Ministère de l'Expansion industrielle régionale
Wilson, C.	Directeur général suppléant, Direction de la sécurité routière et de la réglementation automobile	Transports Canada
Wilson, N.	Director, International Programs	Air Transport Association of America
Wolsey, R.	Directeur général, Dangerous Goods Control Division, Alberta Public Safety Services	Gouvernement de l'Alberta

NOM	TITRE	ORGANISME
Worthington, E.	Membre du Conseil d'administration	Administration de pilotage de l'Atlantique
Wynott, R.	Chef instructeur de vol	Brampton Flying Club
Yeatman, M.	Membre	Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse
Zalchkowski, W.	Directeur régional - Génie et architecture	Transports Canada
Zur, R.	Président	Aztec Aviation